

Сборник методических материалов по государственному-частному партнерству в автодорожной сфере

Версия: март 2009 года



СТРАНИЦА ОСТАВЛЕНА ПУСТОЙ

Цель «Сборника»

«Сборник методических материалов по государственно-частному партнерству в автодорожной сфере» предназначен для помощи лицам, определяющим политику в транспортном секторе в странах с низким и средним уровнем доходов, в принятии решений по вопросам о привлечении частного сектора к участию в практической работе и финансировании проектов развития в секторе автомобильных дорог.

Во многих странах, за исключением тех, экономика которых полностью контролируется государством, частные фирмы уже участвуют в проектировании, строительстве, обслуживании или эксплуатации дорог. Традиционные процедуры закупок, широко применяющиеся государственными организациями во всем мире, подразумевают аутсорсинг работ и услуг по индивидуальным контрактам. Государственно-частное партнерство (ГЧП) предлагает альтернативную модель партнерских отношений между государственным и частным секторами, при которой частная фирма оказывает глобальную услугу с достаточным уровнем автономии и стимулов для обеспечения роста производительности с выгодой для всех сторон и, в частности, пользователей дорог.

Механизм ГЧП не является панацеей для сектора государственных закупок. Он не может заменить традиционные методы закупок и государственного финансирования, но, вместо этого, должен рассматриваться в качестве дополнения к ним в тех случаях, когда ГЧП может уверенно предложить эффективную альтернативу. Государственному сектору предстоит оценить роль ГЧП в программе развития автомобильных дорог и определить требуемые масштабы и темпы развития проектов ГЧП. С развитием уровня ГЧП, роль государственного сектора, в свою очередь, трансформируется из роли поставщика услуг в роль посредника, что потребует реформирования его органов, а также экономической, финансовой и правовой системы.

Таким образом, важно определить области, в которых механизм ГЧП может эффективно использоваться для развития автомобильных дорог. Значительная часть деятельности по развитию и обслуживанию дорог не может считаться пригодной для ГЧП в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Обычно используется пошаговый подход, обеспечивающий достаточный период времени для консолидации политического и общественного положительного восприятия, а также для проведения реформ, основанных на опыте первоначальных проектов. Первичные шаги по реализации проектов с более низким уровнем участия частного сектора, например, контракты, основанные на эффективности, могут представлять наиболее оптимальный путь, позволяющий инициировать проведение программы ГЧП с незначительными структурными и институциональными реформами, или вообще без таких реформ. Тем не менее, в некоторых случаях, масштабы необходимых инвестиций и потребность в частном финансировании могут требовать более радикального подхода.

Государственно-частное партнерство должно рассматриваться как естественный альянс, предполагающий партнерский подход со стороны как государственного, так и частного сектора, которые должны приспособиться к нему и соблюдать четкие, стабильные и объективные правила. Это само по себе представляет проблему для государственной администрации в любой стране.

Правильный выбор частного партнера требует зондирования рынка и проведения процедуры закупок. Конкурентные торги – это единственный способ защиты

общественных интересов, который позволяет уменьшить риск коррупции и злоупотребления доминирующим положением со стороны частной компании.

Контракт между сторонами обеспечивает объективность и справедливость партнерских отношений. Он требует точности для отражения неизбежно сложной ситуации, четкого описания обязательств каждой стороны и способов распределения рисков, а также учета неизбежных изменений, которые должны произойти в период реализации проекта.

Готовые решения для ГЧП зачастую не работают, так как каждый проект является уникальным. Успех зависит именно от способности лиц, определяющих политику, учесть местную специфику при принятии решения о выборе.

«Сборник методических материалов по государственно-частному партнерству в автодорожной сфере» разработан в качестве основного справочного руководства для государственных органов власти в развивающихся странах, осуществляющих разработку собственных программ ГЧП в автодорожном секторе. Тем не менее, значительная часть информации по данному предмету является легкодоступной, в частности, через Интернет; кроме того, «Сборник» не предназначен и не претендует быть уникальным справочником по данному вопросу. Его цель, тем не менее, в том, чтобы предложить полное и последовательное руководство по развитию ГЧП для помощи государственным органам в разработке политики ГЧП, подготовке проектов, а также в поиске и мониторинге внешней экспертной помощи

«Сборник» предоставляет органам власти руководство по определению стратегии и политики ГЧП, определению параметров проектов ГЧП и этапов их подготовки с точки зрения:

- возложенных на каждую из сторон задач (объема работ);
- степени автономии частных игроков и способа оценки их эффективности;
- возможностей и последствий включения различных участков дорог в единый контрактный пакет;
- принципов и механизмов распределения рисков;
- системы возмещения издержек (общих, специальных налогов или прямых платежей пользователей дорог);
- финансовой схемы, основанной на государственном бюджете, частном финансировании или их комбинации.

В «Сборнике» предлагаются концепции и методы ГЧП, которые допускают необходимую гибкость подхода к применению в странах с низким и средним уровнем доходов, начиная с основанных на эффективности контрактов на обслуживание и заканчивая крупномасштабными автомагистральными концессиями по схеме СЭП. Каждый государственный орган власти должен определить допустимую степень реализации таких методов с учетом доминирующих условий, а также определить частные характеристики собственной программы ГЧП.

Краткое содержание «Сборника»

В «Сборнике методических материалов по государственно-частному партнерству в автодорожной сфере» предлагается руководство государственным органам для формирования стратегии и политики ГЧП, определения проектов ГЧП и этапов их подготовки.

«Сборник» представлен в шести модулях, краткое описание которых представлено ниже; каждый модуль представляет конкретный вопрос разработки ГЧП. В каждом разделе представлены ссылки на другие разделы для поиска дополнительных материалов по данному предмету. Функции «карта сайта», «глоссарий» и «поиск» представлены отдельно на основной странице «Сборника».



Модуль 1 «Обзор и диагностика»

Выбор направления развития и определение стратегии ГЧП

Модуль 1 «Обзор и диагностика» представляет обзор ГЧП, их использование в рамках программы развития автомобильных дорог и процесс формирования стратегии ГЧП.

В нем представлены следующие аспекты:

В разделе «**Определение партнерских отношений**» дается оценка характеру и масштабам ГЧП в автодорожном секторе, а также основных типов ГЧП, их принципиальных характеристик. Сюда включено описание преимуществ и недостатков ГЧП по сравнению с традиционными закупками.

В «**Обзоре опыта ГЧП**» представлена историческая перспектива развития ГЧП, показаны базы данных ГЧП, в частности, база данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры. Анализируются существующие тенденции в развивающихся странах в области ГЧП и определяются эффективные методы применения ГЧП в сфере развития и обслуживания автомобильных дорог.

В разделе «**Основные участники и их функции**» представлены участники проектов ГЧП, включая государственный и частный сектор, финансовый сектор, страховые и экспортно-кредитные агентства, а также международные организации.

В разделе «**Создание условий для развития ГЧП**» описывается процесс создания благоприятных условий для ГЧП, обязательные требования для реализации любого проекта или программы ГЧП. Тем не менее, характер благоприятной среды зависит от масштаба и сложности тех проектов ГЧП, которые подлежат реализации; диагноз помогает органам власти определить необходимые реформы для создания благоприятной среды.

В «**Стратегии ГЧП**» предлагается краткое изложение процесса создания благоприятной среды в основах концепции ГЧП. В ней предлагаются основные шаги в рамках национальной программы ГЧП и определяется путь развития для ГЧП.

Модуль 2 «Ключевые компоненты»

Концепции и характеристики проектов ГЧП

В Модуле 2 «Ключевые компоненты» приводятся ключевые характеристики проектов ГЧП и описывается процесс адаптации проекта ГЧП к его среде.

Ключевые компоненты проектов ГЧП представлены в пяти основных рубриках.

В разделе «**Сфера охвата**» разъясняется важность компоновки проектов ГЧП для их успешной реализации, раскрываются понятия сферы охвата, автономии и совместного использования. Здесь также рассматривается потенциальное влияние компоновки на конкуренцию.

В разделе «**Риск**» описываются четыре шага, необходимых для определения вопросов распределения рисков - одного из ключевых моментов при обсуждении проектов ГЧП: в главе 1 «Выявление рисков» рассматриваются риски, наиболее типичные для проектов ГЧП; в главе 2 «Оценка рисков» предлагается обзор инструментов оценки рисков; в главе 3 «Распределение рисков» рассматриваются основные принципы распределения рисков между государственным и частным секторами с акцентом на распределение дорожных рисков; в главе 4 «Снижение рисков» предлагается объяснение существующих механизмов снижения существующих рисков.

В разделе «**Доходы**» предлагается описание поступлений частного сектора и выплат частному сектору, что также именуется «процесс возмещения расходов». ГЧП может требовать множества источников доходов, обеспечивающих финансовую поддержку частного сектора, необходимую для успешной реализации проектов ГЧП, а также пользовательских платежей, начиная от традиционных методов (пункты оплаты, виньетки и т.д.) до новейших методов взимания платы за проезд (электронная система взимания платежей, свободное движение, система сборов с тяжелых грузовиков).

В разделе «**Финансы**» описываются методы мобилизации капитала, как государственного, так и частного, включая создание фондов развития инфраструктуры. Здесь также приводятся принципы структурной и финансовой оценки, включая средневзвешенную стоимость капитала. Также разъясняется финансовая модель с обзором основных финансовых показателей, используемых при оценке проектов ГЧП и внедрения финансовых моделей, описанных в Модуле 6 «Методы».

В разделе «Государственный бухгалтерский учет» описывается влияние ГЧП на государственный бюджет и учет. В частности, обсуждается вопрос бюджетного и внебюджетного учета.

Модуль 3 «Политика и планирование»

Дорожное планирование, задачи политики и концепция ГЧП

Модуль 3 «Политика и планирование» содержит описание функций государственного сектора в рамках ГЧП в целях обеспечения защиты государственных интересов, включая определение основ политики ГЧП.

Модуль 3 призван оказать помощь органам государственного управления в разработке соответствующей национальной и региональной методики для того чтобы обеспечить максимальные возможности для успешной реализации программ и проектов ГЧП. В модуле представлена концепция планирования ГЧП в национальном масштабе или на макроуровне, изложены обязанности, возлагаемые на государственный сектор в связи с ГЧП, а также разъясняется необходимость планирования и основ политики ГЧП в целях содействия реализации проектов в рамках такого партнерства. Модуль предоставляет органам государственного управления необходимый инструментарий для использования на макроуровне до рассмотрения правовых и контрактных требований в Модуле 4 и механизмов реализации в Модуле 5. Содержание Модуля 3 объединено в следующие три основных раздела:

Раздел «Отраслевое планирование и стратегия» содержит описание принципов планирования в секторе автомагистралей и планирования дорожной сети, технических стандартов, стратегий эксплуатации, принципов и механизмов устойчивости, а также концепции ГЧП в рамках процесса отраслевого планирования.

Раздел «Продвижение и защита государственных интересов» содержит описание двух важнейших функций государственного сектора в процессе формирования ГЧП: (i) стимулирование и ускорение темпов социально-экономического развития и (ii) защита государственных интересов. В Разделе изложены перспективы для пользователей дорог и местного населения, включая участие общественности, социальные и природоохранные гарантии, в том числе идентификация и минимизация негативных последствий, например, изъятия земельных участков и переселения, негативного воздействия на окружающую среду, а также позитивного и негативного воздействия на категории населения с низким уровнем доходов. В этом контексте также рассматриваются вопросы безопасности дорожного движения.

Раздел «Концепция ГЧП» разъясняет, почему и каким образом государственный сектор может сформировать соответствующие механизмы и условия для ГЧП. В данном разделе представлено описание различных механизмов, необходимых для успешной реализации ГЧП, включая политику, регулирование, регуляторы, факторы риска, финансовые аспекты, институциональные механизмы и принципы управления (см. описание реализации проектов ГЧП в Модуле 5). Также обсуждаются институциональные реформы в секторе, вопросы развития кадрового потенциала и (или) обучения и расширения возможностей для частного бизнеса, включая контрактные отношения, консультационные услуги и финансирование.

Модуль 4 «Законодательство и контракты»

Правовая, законодательная и договорная база для ГЧП

В Модуле 4 «Законодательство и контракты» рассматривается нормативно-правовая среда для государственно-частного партнерства (ГЧП). Она служит основой для диагностики и проведения реформ, а также образует базу для подготовки контрактов ГЧП.

В Модуле 4 предлагается определение законодательной базы, обеспечивающей успешную реализацию ГЧП в транспортной сфере. Модуль включает два основных элемента такой базы, присутствующих во всех правовых системах мира, а именно: законодательные и нормативные акты, с одной стороны, и контракты, с другой стороны.

В разделе «**Законодательство**» рассматриваются вопросы институциональной базы, способствующей частным инвестициям в инфраструктуру. В разделе изучаются положения законодательства принимающей страны применительно к разработке и реализации ГЧП в области инфраструктуры; в других разделах рассматриваются вопросы изменения и корректировки правовой базы и предлагается ее оценка.

В разделе «**Контракты**» изучается сложный комплекс проблем договоренностей, связанных с ГЧП, и рассматриваются вопросы, относящиеся к заключению контрактов, типам контрактов и положениям, иным соглашениям, гарантиям и облигациям, а также к перезаключению и адаптации контрактов.

Чем больше объем работ, тем сложнее контракты ГЧП, определяющие риски и обязанности каждого участника проекта. Например, при необходимости проведения только обслуживания автомагистрали обычно объем работ может быть выполнен компанией, создаваемой для реализации проекта, с одним акционером без необходимости дополнительного финансирования проектных работ; тем не менее, если объем работ включает строительство новой автомагистрали, несколько различных субъектов обязаны распределить между собой ответственность и риски, может возникнуть необходимость в значительных объемах финансировании проекта со стороны коммерческих кредиторов и международных финансовых организаций.

Содержащаяся в данном документе информация не является правовой консультацией и не должна истолковываться как таковая. Все стороны обязаны получать консультацию от своих собственных юридических консультантов, осведомленных о конкретных обстоятельствах сторон.

Модуль 5 «Реализация и мониторинг»

Этапы построения государственно-частного партнерства: от идентификации проектов к управлению контрактами

Модуль 5 «Реализация и мониторинг» предлагает комплексный подход к реализации автодорожного ГЧП на проектном уровне через описание основных этапов разработки проектов ГЧП, включая идентификацию, подготовку,

проведение тендера, мониторинг контракта и проведение повторных переговоров.

На этапе реализации Модуль 5 можно рассматривать как центральный элемент всех «Сборника», так как он содержит советы и руководящие принципы для пользователей, представляющих государственный сектор, в отношении всего процесса данного проекта ГЧП; он также предлагает необходимые ссылки на другие модули, в которых содержатся необходимые положения о стратегии, принципах, нормативной и правовой базе создания ГЧП.

В Модуле 5 описываются пять основных этапов процесса: начиная с отбора проектов и присуждения контракта и заканчивая передачей объекта государству. Деление на этапы позволяет разрабатывать каждый отдельный проект с учетом конкретных характеристик и необходимых условий его успешной реализации.

- **Этап 1:** Идентификация, определение приоритетов и выбор проекта ГЧП.
- **Этап 2:** Комплексная экспертиза и обоснование. Этот процесс включает мероприятия и исследования, подтверждающие точность планирования проекта и возможность успешного проведения тендера по проекту и его реализации.
- **Этап 3:** Закупки. Данный этап включает предварительный квалификационный отбор участников торгов и оценку предложений. Сюда относится также раздел «Незапрашиваемые предложения».
- **Этап 4:** Присуждение контракта. На этом этапе проводится работа с выбранным претендентом (претендентами).
- **Этап 5:** Управление контрактом. Здесь речь идет о периодах строительства и (или) эксплуатации и передаче объекта государству, если она предусмотрена.

Также включены дополнительные разделы по внесению изменений в контракт, в том числе по проведению повторных переговоров, разрешению споров, привлечению консультантов и процессу диалога.

В частности, подчеркивается роль консультанта по сделкам, который должен предложить разумный совет, соответствующий конкретным потребностям и запросам нанимающих органов, необходимый для разработки и реализации долгосрочных проектов ГЧП. Консультанты могут помочь избежать дорогостоящих политических и финансовых ошибок, связанных с проектами ГЧП.

Модуль 6 «Материалы»

Изучение международного опыта, финансовые модели, библиография, основные вопросы, файлы «Сборника»

В Модуле 6 представлена дополнительная справочная информация и аспекты для модулей «Сборника», а также конкретные функции, предназначенные для помощи в представлении и распространении материалов, связанных со «Сборником».

В разделе «**Изучение опыта**» представлены как хорошо, так и менее хорошо известные примеры ГЧП на всех пяти континентах, которые охватывают спектр вариантов ГЧП, начиная от основанных на эффективности контрактов на обслуживание и заканчивая концессиями на магистрали по схеме СЭП. В разделе «Изучение опыта» рассматривается специфика конкретного проекта в рамках ГЧП (семь проектов) или

разработка и применение политики и стратегии в отношении проектов и программ ГЧП (предлагается анализ опыта шести стран).

Раздел **«Финансовые модели»** предназначен для ознакомления не связанных с финансированием пользователей с основами проектного финансирования и разъяснения ключевых параметров, касающихся финансовой эффективности дорожного проекта. Предлагаются две модели, графическая модель в качестве методического пособия для симуляции финансовой ситуации и цифровая модель для первичного анализа проекта перед началом работы над составлением технико-экономического обоснования возможных вариантов ГЧП, включая возможные ставки платежей и уровни субсидий.

Раздел **«Библиография»** является основным источником информации о документации, включенной в «Сборнике». Каждый список документов содержит основные справочные данные, основную тематику документа и ссылки на соответствующие документальные источники, включая pdf-файлы, веб-ссылки и сайты издателей. Все pdf-файлы включены в «Сборнике» для упрощения работы с информацией.

«Основные вопросы»: данный раздел содействует применению «Сборника» по ряду основных вопросов, связанных с развитием ГЧП, в частности, по отношению к вопросам, рассматриваемым в ряде разделов «Сборника». По каждому основному пункту, серия вопросов направляет пользователя в соответствующий раздел «Сборника». Раздел также представляет краткое содержание других сборников методических материалов Всемирного банка, которые могут помочь в некоторых аспектах, связанных с развитием ГЧП в дорожном секторе.

Раздел **«Файлы «Сборника»** позволяет загрузить pdf-версию всего «Сборника» и всех рисунков «Сборника» с профессиональным разрешением для консультаций, составления отчетов и презентаций, а также полную CD-ROM версию с обложкой и наклейкой для компакт-диска.

Содержание

Цель «Сборника»

Краткое содержание «Сборника»

Список редакторских версий

Сведения об авторах

Модуль 1 «Обзор и диагностика»

Выбор направления развития и определение стратегии ГЧП

Определение партнерских отношений

Зачем нужно ГЧП?

Что собой представляет ГЧП?

Основные типы ГЧП

Преимущества ГЧП

Недостатки ГЧП

Обзор опыта ГЧП

Исторический контекст

Базы данных

Существующие тенденции

Применение ГЧП

Основные участники и их функции

Государственный сектор

Частный сектор

Международные организации

Создание условий для развития ГЧП

Цель и задачи программы ГЧП

Диагностика эффективности автодорожного сектора

Благоприятные условия для ГЧП

Диагностика благоприятной среды для ГЧП

Стратегия ГЧП

Уроки, извлеченные из действующих программ ГЧП

Адаптация ГЧП к страновому контексту

Основные шаги в рамках национальной программы ГЧП

Путь развития ГЧП

Модуль 2 «Ключевые компоненты»

Концепции и характеристики проектов ГЧП

Индивидуальная разработка схем ГЧП

Ключевые характеристики проектов

Варианты ГЧП

Сфера охвата

Характер проекта

Компоновка задач

Компоновка проектов

Влияние на конкуренцию

Браунфилд-контракты и контракты, основанные на эффективности

Риск

Выявление рисков

Оценка рисков

Распределение рисков

Снижение рисков

Доходы

Выплаты частному сектору

Источники доходов

Дорожное ценообразование

Взимание платы за проезд по дорогам

Финансирование

Использование частного капитала

Проектное финансирование

Финансовая структура

Государственное финансирование

Частное финансирование

Финансовая оценка

Государственный бухгалтерский учет

Следует ли учитывать издержки ГЧП вне бюджета?

Современные подходы к учету и отчетности

Модуль 3 «Политика и планирование»

Дорожное планирование, задачи политики и концепция ГЧП

Отраслевое планирование и стратегия

Планирование и разработка политики

Развитие сектора

Экономическое развитие и общественные интересы

- Стимулирование позитивного воздействия
- Снижение негативного воздействия
- Безопасность дорожного движения
- Участие общества и консультации с общественностью

Концепция ГЧП

- Законодательная база и регуляторные механизмы
- Механизм управления рисками
- Финансовая методика
- Институциональные механизмы и реформы
- Управляемость
- Развитие потенциала и обучение

Модуль 4 «Законодательство и контракты» Правовая, законодательная и договорная база для ГЧП

Подход

- Согласование целей
- Обеспечение благоприятных условий для ГЧП

Законодательство

- Институциональная база
- Законодательная база
- Нормативно-правовые рамки
- Оценка законодательной базы
- Корректировка правовой базы

Контракты

- Разработка контракта
- Типы контрактов
- Положения контракта
- Типовые положения
- Образцы типовых положений
- Соглашения, облигации и гарантии
- Перезаключение и уточнение контракта

Модуль 5 «Реализация и мониторинг»

Этапы построения государственно-частного партнерства: от идентификации проектов к управлению контрактами

Этап 1: идентификация, определение приоритетов и выбор проектов

Цикл ГЧП

Выбор проектов ГЧП

Соотношение цены и качества и компаратор государственного сектора (КГС)

Этап 2: комплексная экспертиза и обоснование

Технико-экономическое обоснование

Техническая оценка

Социально-экономическая оценка

Социальные и экологические исследования

Финансовый анализ

Механизмы ГЧП

Управление рисками

Этап 3: контрактно-закупочная деятельность

Общие принципы закупок

Незапрашиваемые предложения

Вопросы тендера

Конкурсные торги

Концессии: основные этапы конкурсных торгов

Контракты, основанные на эффективности: основные этапы конкурсных торгов

Этап 4: присуждение контракта

Переговоры с частным сектором

Финансовое закрытие

Структура рисков

Этап 5: управление контрактом

Определение управления контрактами

План управления контрактом

Передача объектов по завершении контракта

Поправки к контрактам и урегулирование споров

Поправки и изменения в контрактах ГЧП

Разрешение споров

Консультанты и организация

Стоимость услуг консультантов
Управление деятельностью консультантов
Виды необходимых консультативных навыков
Пособие РРІАФ и Всемирного банка по привлечению консультантов
Организация

Процесс диалога

Зондирование рынка
Определение рамок бизнес-схемы и требований
Памятная записка по результатам дискуссии

Модуль 6 «Материалы»

Изучение международного опыта, финансовые модели, библиография, основные вопросы, файлы «Сборника»

Изучение международного опыта

Изучение международного опыта: Бразилия
Городские дорожные концессии в Сантьяго, Чили
Автомагистраль А6, Хорватия
Изучение международного опыта: Франция
Автомагистраль М1/М15, Венгрия
Изучение международного опыта: Индия
Изучение международного опыта: Индонезия
Изучение международного опыта: Корея
Платная дорога N4 из Южной Африки в Мозамбик
Контракты, основанные на эффективности (КОЭ) В Сербии
Платная автомагистраль М6, Великобритания
Изучение международного опыта: США
Изучение международного опыта: Замбия

Финансовые модели

Графическая модель для финансовой симуляции автодорожных проектов в рамках ГЧП. Руководство для пользователя
Числовая модель для симуляции финансовой ситуации автодорожных проектов в рамках ГЧП. Руководство для пользователя

Библиография

Основные вопросы

Файлы «Сборника»

Глоссарий и сокращения

Список редакторских версий

Март 2009 г.

Первая редакция

Сведения об авторах

Финансирующая организация

РРІАФ - Консультативный фонд по вопросам государственно-частного сотрудничества в области развития инфраструктуры (<http://www.ppiaf.org/>)

Исполняющая организация

Всемирный банк (<http://www.worldbank.org/>)

Центральная группа

John Hine, старший специалист по вопросам транспорта в сельской местности и логистики, ETWTR

Cesar Querioz, специалист в области ГЧП и старший консультант по вопросам транспорта, ETWTR

Thillainath Chelliah (TC), старший специалист в области автодорожного бизнеса, ETWTR

Руководящий комитет

Adrien J. Veron, специалист в области транспорта, LCSTR

Aurelio Menedez, ведущий специалист в области транспорта, EASTE

Baher El-Hifnawi, старший специалист в области транспорта, EASTE

Junglim Nahm, специалист в области развития частного сектора, WBIFP

Elizabeth C. Wang, старший финансист, ECSSD

Mohammed Dalil Essakali, экономист в области инфраструктуры, ECSSD

Periklis Saragiotis, консультант расширенной группы, WBIFP

Jose Luis Irigoyen, менеджер направления, LCSTR

C. Sanjivi Rajasingham, менеджер направления, AFTTR

Michel Bellier, ведущий специалист в области транспорта, MNSSD

Henry G. Kerali, ведущий специалист в области транспорта, ECSSD

Пол Noumba Um, ведущий экономист, Институт Всемирного банка

Navaid A. Qureshi, старший специалист в области инфраструктуры, CSFSD

Marianne Kilpatrick, старший специалист в области транспорта, SASDT

Clemencia Torres, старший экономист в области регулирования, РРІАФ

МОДУЛЬ 1

ОБЗОР И

ДИАГНОСТИКА

Модуль 1
Обзор и
Диагностика



СТРАНИЦА ОСТАВЛЕНА ПУСТОЙ

МОДУЛЬ 1: ОБЗОР И ДИАГНОСТИКА

Выбор направления развития и определение стратегии ГЧП

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ	2
ЗАЧЕМ НУЖНО ГЧП?	3
<i>Значение дорожного сектора для экономического развития</i>	<i>3</i>
<i>Новые проблемы, стоящие перед автодорожным сектором</i>	<i>5</i>
ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ ГЧП?	7
<i>Общественный характер инфраструктуры</i>	<i>7</i>
<i>Коммерциализация инфраструктуры</i>	<i>9</i>
<i>Роль государственно-частного партнерства</i>	<i>12</i>
ОСНОВНЫЕ ТИПЫ ГЧП	14
<i>Основные принципы</i>	<i>14</i>
<i>Разнообразие вариантов</i>	<i>17</i>
ПРЕИМУЩЕСТВА ГЧП	24
НЕДОСТАТКИ ГЧП	32
ОБЗОР ОПЫТА ГЧП	38
ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	38
<i>Предыстория ГЧП</i>	<i>38</i>
<i>Программы ГЧП, реализуемые в мире в настоящее время</i>	<i>40</i>
БАЗЫ ДАННЫХ	42
<i>База данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры</i>	<i>42</i>
<i>В мире</i>	<i>46</i>
СУЩЕСТВУЮЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ	48
<i>Финансирование</i>	<i>48</i>
<i>Технологии</i>	<i>48</i>
ПРИМЕНЕНИЕ ГЧП	50
<i>Где может быть использовано ГЧП?</i>	<i>50</i>
<i>ГЧП и традиционные закупки</i>	<i>51</i>
ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ И ИХ ФУНКЦИИ	56
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР	58
<i>Нанимающий орган</i>	<i>58</i>
<i>Отделы ГЧП</i>	<i>59</i>
<i>Консультационные органы по вопросам ГЧП</i>	<i>59</i>
<i>Пользователи дорог</i>	<i>59</i>
ЧАСТНЫЙ СЕКТОР	61
<i>Концессионер</i>	<i>61</i>
<i>Акционеры</i>	<i>61</i>
<i>Коммерческие кредиторы</i>	<i>64</i>
<i>Рынки капитала</i>	<i>65</i>
<i>Подрядчики - строительные компании</i>	<i>66</i>
<i>Операторы</i>	<i>67</i>

<i>Страховые компании</i>	68
<i>Советники / консультанты</i>	69
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	72
<i>Международные финансовые организации</i>	72
<i>Экспортно-кредитные агентства</i>	77
СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГЧП	81
Цель и задачи программы ГЧП	83
ДИАГНОСТИКА ЭФФЕКТИВНОСТИ АВТОДОРОЖНОГО СЕКТОРА	85
<i>Производственные показатели сектора</i>	86
<i>Основные показатели для оценки общей эффективности транспортного сектора</i>	87
<i>Конкретные показатели для оценки дорожного (суб-) сектора и эффективности сети</i>	88
<i>Показатели мониторинга</i>	88
Благоприятные условия для ГЧП	90
ДИАГНОСТИКА БЛАГОПРИЯТНОЙ СРЕДЫ ДЛЯ ГЧП.....	95
<i>Целенаправленная политика правительства</i>	95
<i>Благоприятный инвестиционный климат</i>	96
<i>Эффективное управление рисками</i>	99
<i>Эффективность государственного сектора</i>	100
<i>Эффективность частного сектора</i>	102
СТРАТЕГИЯ ГЧП	106
Уроки, извлеченные из действующих программ ГЧП	108
<i>Движущие силы ГЧП</i>	111
<i>Основы концепции ГЧП</i>	112
<i>Ограничения</i>	113
<i>Решение проблемы ограничений</i>	118
ОСНОВНЫЕ ШАГИ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ГЧП.....	122
<i>Шаг 1: Учреждение целевой рабочей группы по ГЧП</i>	122
<i>Шаг 2: Разработка и формулирование основ концепции ГЧП</i>	123
<i>Шаг 3: Определение изначальных проектов</i>	125
Путь развития ГЧП	128
<i>От уровня проектов до программного уровня ГЧП</i>	130
<i>Дорожная карта для ГЧП</i>	132
<i>Уточнение амбиций при проектном планировании</i>	133
ИНДИВИДУАЛЬНАЯ РАЗРАБОТКА СХЕМ ГЧП	3
Ключевые характеристики проектов	4
Варианты ГЧП.....	6
СФЕРА ОХВАТА	8
ХАРАКТЕР ПРОЕКТА	8
КОМПОНОВКА ЗАДАЧ	10
КОМПОНОВКА ПРОЕКТОВ	16
ВЛИЯНИЕ НА КОНКУРЕНЦИЮ.....	20
БРАУНФИЛД-КОНТРАКТЫ И КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТИ	21
ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ	22
РИСКИ	30
Выявление рисков.....	31
Оценка рисков	35

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РИСКОВ	39
СНИЖЕНИЕ РИСКОВ	46
ДОХОДЫ	52
Выплаты частному сектору	52
Источники доходов.....	52
Дорожное ценообразование	60
Взимание платы за проезд по дорогам	63
ФИНАНСИРОВАНИЕ	1
Использование частного капитала	1
Проектное финансирование	3
Финансовая структура.....	7
Государственное финансирование.....	8
Частное финансирование	9
Финансовая оценка	13
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ	25
Следует ли учитывать издержки ГЧП вне бюджета?	26
Современные подходы к учету и отчетности	29
ОТРАСЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И СТРАТЕГИЯ	3
Планирование и разработка политики	3
<i>Процесс планирования</i>	5
<i>Социально-экономическая оценка</i>	10
<i>Прогнозирование спроса</i>	22
<i>Технические и операционные стандарты</i>	36
<i>Организационная структура транспортного сектора</i>	39
<i>Стратегия содержания дорог</i>	43
<i>Системы управления дорогами</i>	46
<i>Финансирование сектора</i>	48
<i>Процесс планирования</i>	53
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ	57
Стимулирование позитивного воздействия	58
<i>Бедность и транспортный сектор</i>	60
<i>Сокращение бедности</i>	63
<i>Оценка дистрибутивных аспектов</i>	66
Снижение негативного воздействия	70
<i>Социальные последствия: землепользование и переселение</i>	79
Безопасность дорожного движения	83
<i>Ответственность государства</i>	85
<i>Функции дорожной полиции и функции оператора</i>	86
Участие общества и консультации с общественностью.....	88
<i>Термины и определения</i>	89
<i>Перспективы для пользователей дорог и местных жителей</i>	91
<i>Консультации с общественностью и регулирование</i>	98
<i>Механизмы консультаций с общественностью</i>	99
<i>Шесть критериев консультаций</i>	102
КОНЦЕПЦИЯ ГЧП	104

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА И РЕГУЛЯТОРНЫЕ МЕХАНИЗМЫ	107
<i>Регуляторные механизмы</i>	107
<i>Регулирование и регуляторы</i>	113
<i>Технические аспекты регулирования</i>	118
<i>Финансовое регулирование компаний, осуществляющих деятельность в сфере инфраструктуры</i>	122
МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ	131
<i>Типичные риски для проектов ГЧП в секторе автомагистралей и стандартные механизмы распределения рисков</i>	131
<i>Анализ рисков</i>	133
<i>Моделирование инфраструктурных рисков с использованием программного пакета INFRISK</i>	134
ФИНАНСОВАЯ МЕТОДИКА	136
<i>Платежи и поступления</i>	137
<i>Финансовая и (или) бюджетная поддержка, стимулы и гарантии</i>	140
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И РЕФОРМЫ	153
<i>Управление институциональными изменениями</i>	153
<i>Государственные организации</i>	155
<i>Отделы ГЧП и роль дорожного агентства</i>	160
УПРАВЛЯЕМОСТЬ	174
РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА И ОБУЧЕНИЕ	179
ПОДХОД	1
Согласование целей.....	1
Обеспечение благоприятных условий для ГЧП.....	2
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	4
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА	4
<i>Конституционные принципы</i>	5
<i>Политика содействия развитию механизмов ГЧП и административная поддержка</i>	7
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА	11
<i>Законодательство о концессиях и ГЧП</i>	11
<i>Отраслевое законодательство</i>	14
<i>Государственные закупки</i>	16
<i>Законодательство об иностранных инвестициях и иностранной валюте</i>	21
<i>Законодательство о праве собственности</i>	22
<i>Разрешение споров</i>	24
<i>Законодательство о компаниях</i>	34
<i>Законодательство об обеспечении и банкротстве</i>	37
<i>Налоговое законодательство</i>	39
<i>Нормы бухгалтерского учёта</i>	40
<i>Законодательство о труде</i>	40
<i>Законодательство об интеллектуальной и промышленной собственности</i>	41
<i>Законодательство по охране окружающей среды</i>	41
<i>Законодательство о конкуренции</i>	42
<i>Деликтное право</i>	43
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ	45
<i>Реализация нормативных актов и организации, ответственные за их реализацию</i>	45
<i>Стандарты</i>	46
ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ	48

<i>Оценка экстенсивности правовой базы</i>	49
<i>Оценка эффективности правовой базы</i>	50
КОРРЕКТИРОВКА ПРАВОВОЙ БАЗЫ	53
<i>Дорожная карта корректировки правовой базы</i>	53
<i>Сложности проведения корректировки правовой базы</i>	54
КОНТРАКТЫ	56
РАЗРАБОТКА КОНТРАКТА	58
<i>Выбор соответствующего контракта</i>	58
<i>Выбор концессионера</i>	60
ТИПЫ КОНТРАКТОВ.....	61
<i>Концессионный контракт</i>	61
<i>Строительный контракт</i>	63
<i>Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание</i>	65
<i>Контракт на управление и техническое обслуживание</i>	66
<i>Контракты на консультационные услуги</i>	68
ПОЛОЖЕНИЯ КОНТРАКТА	70
<i>Завершение проекта и временные затраты</i>	70
<i>Объем работ</i>	72
<i>Проектирование</i>	72
<i>Потребность в финансовых средствах</i>	73
<i>Замена</i>	73
<i>Данные, заявления и заверения</i>	74
<i>Права землепользования</i>	74
<i>Меры по охране окружающей среды</i>	76
<i>В значительной степени неблагоприятные действия правительства</i>	76
<i>Формула ценообразования</i>	77
<i>Государственная поддержка и иные виды помощи</i>	79
<i>Вторичное развитие</i>	79
<i>Конвертируемость, замена и переводимость валюты</i>	80
<i>Перекрестное субсидирование</i>	81
<i>Статьи о запрете конкуренции или предоставлении исключительных прав</i>	82
<i>Местные требования</i>	83
<i>Компенсация за нарушение обязательств</i>	83
<i>Перерасход средств</i>	84
<i>Независимый инженер</i>	85
<i>Гарантия качества</i>	85
<i>Эксплуатационные требования, содержащиеся в контрактах по эксплуатации и техническому обслуживанию</i>	86
<i>Передача по завершению концессии</i>	86
ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	90
<i>Ответственность и возмещение ущерба</i>	90
<i>Разрешение споров</i>	91
<i>Форс-мажорная ситуация</i>	93
<i>Возможность переуступки и (или) заключение субподрядного договора</i>	95
<i>Конфиденциальность</i>	95
<i>Документация и обмен информацией</i>	95
ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДОГОВОРА	97
<i>Типовые договорные статьи по ответственности и возмещению убытков</i>	97
<i>Типовые договорные статьи по разрешению споров</i>	99

<i>Типовые договорные статьи о форс-мажорной ситуации</i>	105
<i>Типовые договорные статьи по возможности переуступки/заключению субподрядного договора</i>	106
<i>Типовые договорные статьи по конфиденциальности:</i>	109
<i>Типовые договорные статьи по документам и обмену информации</i>	111
Соглашения, облигации и гарантии	114
<i>Образование специальной проектной компании</i>	114
ПЕРЕЗАКЛЮЧЕНИЕ И УТОЧНЕНИЕ КОНТРАКТА	120
<i>Основания для перезаключения контракта</i>	120
<i>Рекомендации по усовершенствованию</i>	121
<i>Адаптация или перезаключение договоров</i>	122
ЭТАП 1: ИДЕНТИФИКАЦИЯ, ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ И ВЫБОР ПРОЕКТОВ	3
Цикл ГЧП	3
ВЫБОР ПРОЕКТОВ ГЧП	6
<i>Определение потенциальных проектов ГЧП</i>	6
<i>Определение приоритетов</i>	7
<i>Принятие решений и отбор проектов</i>	8
<i>Анализ по множеству критериев в контексте ГЧП</i>	9
<i>Критерии отбора проектов ГЧП</i>	11
<i>Процесс анализа по множеству критериев</i>	13
<i>Проверенный на практике пример анализа по множеству критериев</i>	14
СООТНОШЕНИЕ ЦЕНЫ И КАЧЕСТВА И КОМПАРАТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА (КГС)	19
<i>Что такое КГС?</i>	21
<i>Количественные показатели КГС</i>	23
<i>Применение КГС</i>	28
ЭТАП 2: КОМПЛЕКСНАЯ ЭКСПЕРТИЗА И ОБОСНОВАНИЕ	31
СОДЕРЖАНИЕ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ (ТЭО)	33
<i>Техническая оценка</i>	34
<i>Социально-экономический анализ затрат и выгод</i>	34
<i>Финансовый анализ</i>	36
<i>Оценка и распределение рисков</i>	36
<i>Бизнес-кейс ГЧП</i>	36
ТЕХНИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА	38
<i>Прогнозирование спроса</i>	38
<i>Технические аспекты</i>	42
<i>Технологии</i>	42
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА	43
<i>Обоснование проекта</i>	43
<i>Основы затрат и выгод</i>	43
<i>Экономическая внутренняя норма доходности и чистый дисконтированный доход</i>	48
<i>Риск и уязвимость</i>	49
СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ	51
ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ	53
<i>Вводные данные финансового моделирования</i>	53
<i>Результаты финансового моделирования</i>	55
<i>Оценки методом финансового моделирования</i>	55
<i>Повышение тарифов</i>	56
<i>Финансовый анализ и концессионные соглашения</i>	57

<i>Повышение кредитного качества</i>	58
<i>Оценка государственной финансовой поддержки</i>	59
МЕХАНИЗМЫ ГЧП	65
<i>Выбор схемы ГЧП</i>	65
<i>Широко используемые механизмы</i>	68
<i>Другие аспекты механизма СВЭП («Строительство-владение-эксплуатация-передача»)</i> ..	69
<i>Контракты, основанные на эффективности (КОЭ) и обслуживание дорожной сети</i>	70
УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ	72
<i>Идентификация рисков</i>	72
<i>Распределение рисков</i>	72
<i>Меры по снижению рисков</i>	74
<i>Практические аспекты риска и условные обязательства</i>	74
<i>Снижение рисков в автодорожных проектах ГЧП</i>	78
ЭТАП 3: КОНТРАКТНО-ЗАКУПОЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	80
ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКУПОК	82
<i>Зачем участвовать в тендере?</i>	82
<i>Конкуренция: гарантии эффективности и недопущение коррупции</i>	82
НЕЗАПРАШИВАЕМЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ	85
<i>Почему появляются нежелательные предложения?</i>	85
<i>Проблемы с незапрашиваемыми предложениями</i>	86
<i>Новый взгляд на незапрашиваемые предложения</i>	87
<i>Система работы с незапрашиваемыми предложениями</i>	90
<i>Принципы и связанный с ними выбор</i>	90
<i>Резюме</i>	90
ВОПРОСЫ ТЕНДЕРА	92
<i>Определение объема работ</i>	92
<i>Прочие соображения</i>	92
<i>Определение ожидаемых результатов</i>	94
КОНКУРСНЫЕ ТОРГИ	96
<i>Обеспечение конкуренции и прозрачности</i>	96
<i>Привлечение лучших возможных претендентов</i>	97
КОНЦЕССИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНКУРСНЫХ ТОРГОВ	98
<i>Предварительный квалификационный отбор</i>	99
<i>Подготовка проекта контракта</i>	102
<i>Торги</i>	103
<i>Конкурсная документация</i>	106
<i>Критерии оценки</i>	108
<i>Переговоры по контракту и присуждение контракта (одноэтапная процедура)</i>	112
<i>Переговоры по контракту и присуждение контракта (двухэтапная процедура)</i>	113
КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНКУРСНЫХ ТОРГОВ	114
<i>Предварительный квалификационный отбор</i>	115
<i>Разработка проекта контракта</i>	117
<i>Проведение тендера</i>	119
ЭТАП 4: ПРИСУЖДЕНИЕ КОНТРАКТА	122
ПЕРЕГОВОРЫ С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ	122
ФИНАНСОВОЕ ЗАКРЫТИЕ	122
СТРУКТУРА РИСКОВ	123
ЭТАП 5: УПРАВЛЕНИЕ КОНТРАКТАМИ	126

ОПРЕДЕЛЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КОНТРАКТАМИ	127
<i>Вопросы, затрагиваемые в рамках управления контрактами</i>	127
<i>Деятельность в рамках управления контрактами</i>	128
<i>Подготовка к управлению контрактами</i>	129
<i>Критерии управление контрактами в рамках проектов платных дорог</i>	130
<i>Финансовые аспекты управления контрактом</i>	131
<i>Организационные аспекты управления контрактами</i>	131
ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ КОНТРАКТОМ	133
<i>Задачи по управлению контрактом во время закупочно-контрактной деятельности</i>	134
<i>Этап строительства</i>	134
<i>Этап предоставления услуг</i>	135
ПЕРЕДАЧА ОБЪЕКТОВ ПО ЗАВЕРШЕНИИ КОНТРАКТА	136
<i>Требования к возврату объекта правительству</i>	136
<i>Качество предоставляемых услуг</i>	137
<i>Остаточный ресурс</i>	137
ПОПРАВКИ К КОНТРАКТАМ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ.....	139
ПОПРАВКИ И ИЗМЕНЕНИЯ В КОНТРАКТАХ ГЧП	139
<i>Основные недостатки</i>	139
<i>Эпизодические преимущества</i>	140
<i>Причины и результаты повторных переговоров</i>	140
<i>Кто инициирует процесс повторных переговоров?</i>	142
<i>Уроки, извлеченные из пересмотра контрактов</i>	142
<i>Прочие изменения в контракте</i>	144
РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ	145
<i>Необходимость разрешения споров</i>	145
<i>Опыт Чили</i>	146
КОНСУЛЬТАНТЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ	147
СТОИМОСТЬ УСЛУГ КОНСУЛЬТАНТОВ	149
УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КОНСУЛЬТАНТОВ	150
ВИДЫ НЕОБХОДИМЫХ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ НАВЫКОВ	151
<i>Технико-экономическое обоснование и процесс сделки</i>	152
<i>Знание рынка</i>	152
<i>Коммуникативные навыки</i>	153
ПОСОБИЕ РРІАФ И ВСЕМИРНОГО БАНКА ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ КОНСУЛЬТАНТОВ	154
ОРГАНИЗАЦИЯ	155
<i>Поиск активных сторонников</i>	155
ПРОЦЕСС ДИАЛОГА.....	158
ЗОНДИРОВАНИЕ РЫНКА	159
<i>Задачи зондирования рынка</i>	160
<i>К каким представителям частного сектора следует обращаться?</i>	162
<i>Преимущества и риски зондирования рынка</i>	162
ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАМОК БИЗНЕС-СХЕМЫ И ТРЕБОВАНИЙ	164
<i>Зондирование рынка может выявить несколько вариантов</i>	164
ПАМЯТНАЯ ЗАПИСКА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ДИСКУССИИ	166
<i>Масштаб проекта, включая диапазон услуг</i>	166
<i>Проведение дискуссий с частной стороной</i>	167
<i>Важные соображения</i>	167

ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: БРАЗИЛИЯ.....	5
<i>Предыстория</i>	5
<i>Дорожные концессии</i>	6
<i>Дополнительная информация</i>	14
ГОРОДСКИЕ ДОРОЖНЫЕ КОНЦЕССИИ В САНТЬЯГО, ЧИЛИ.....	16
<i>Чилийская программа концессий</i>	16
<i>Описание проекта</i>	17
<i>Выводы и уроки</i>	24
<i>Дополнительная информация</i>	25
АВТОМАГИСТРАЛЬ А6, ХОРВАТИЯ	27
<i>Предыстория развития ситуации в стране</i>	27
<i>Административная организация</i>	28
<i>Обзор проекта А6</i>	29
<i>Выводы и уроки</i>	36
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ФРАНЦИЯ	38
<i>Описание случаев из практики</i>	38
<i>Эксплуатация платных дорог во Франции</i>	39
<i>Эволюция системы платных дорожных сетей</i>	41
<i>Эволюция финансирования автомобильных дорог во Франции</i>	44
<i>Выводы</i>	47
<i>Обзор проекта</i>	49
<i>Описание проекта</i>	51
<i>Другие автодорожные проекты</i>	55
<i>Выводы и уроки</i>	56
<i>Дополнительная информация</i>	58
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ИНДИЯ	59
<i>Предыстория</i>	59
<i>Процесс ГЧП в Индии</i>	60
<i>Последние изменения в рамках ГЧП</i>	66
<i>Обзор развития автодорожного сектора и ГЧП</i>	70
<i>Выводы и уроки</i>	73
<i>Дополнительная информация</i>	74
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ИНДОНЕЗИЯ	77
<i>Предыстория развития ГЧП в Индонезии</i>	77
<i>Сектор платных автомобильных дорог и ГЧП</i>	81
<i>Программа/проекты в области автомобильных дорог</i>	86
<i>Выводы и уроки</i>	89
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: КОРЕЯ.....	92
<i>Предыстория</i>	92
<i>Инвестиции в инфраструктуру</i>	93
<i>История ГЧП</i>	94
<i>Рамки ГЧП</i>	96
<i>Последние тенденции развития ГЧП в автодорожной сфере</i>	99
<i>Выводы и уроки</i>	100
ПЛАТНАЯ ДОРОГА N4 ИЗ ЮЖНОЙ АФРИКИ В МОЗАМБИК.....	103
<i>Предыстория</i>	103
<i>Обзор и описание проекта</i>	103
<i>Опыт, полученный в различные этапы проекта до настоящего времени</i>	105
<i>Выводы и уроки</i>	106
КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТИ (КОЭ) В СЕРБИИ	108

<i>Предыстория</i>	108
<i>Описание проекта</i>	108
<i>Конкретные характеристики КОЭ</i>	111
<i>Опыт, полученный в различные этапы проекта</i>	113
<i>Выводы и уроки</i>	113
ПЛАТНАЯ АВТОМАГИСТРАЛЬ М6, ВЕЛИКОБРИТАНИЯ	115
<i>Предыстория</i>	115
<i>Вопросы и стратегия ГЧП</i>	118
<i>Выводы</i>	120
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: США	123
<i>Предыстория</i>	123
<i>ГЧП в автомобильной сфере</i>	124
<i>Примеры процесса реформирования ГЧП с приведением случаев из практики (1988 – 2007 гг.)</i>	128
<i>Автомобильные проекты в рамках ГЧП в других штатах</i>	137
<i>Выводы и уроки</i>	138
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ЗАМБИЯ	141
<i>Контекст</i>	141
<i>Мотивация для контрактов, основанных на эффективности</i>	142
<i>Движение в направлении контрактов, основанных на эффективности и результатах (КОЭР)</i>	144
<i>Усвоенные уроки</i>	147
ФИНАНСОВЫЕ МОДЕЛИ	148
Графическая модель для финансовой симуляции автомобильных проектов в рамках ГЧП.	
Руководство для пользователя	151
<i>Рабочие листы</i>	151
<i>Сводка допущений и результатов</i>	154
<i>Индикаторы/показатели проекта</i>	156
<i>Данные о проекте</i>	156
<i>Комментарии</i>	159
Числовая модель для симуляции финансовой ситуации автомобильных проектов в рамках ГЧП.	
Руководство для пользователя	160
<i>Основные характеристики числовой финансовой модели</i>	160
<i>Случаи из практики</i>	161
<i>Периоды проекта</i>	164
<i>Стоимость строительства</i>	164
<i>Поступления</i>	165
<i>Периодические издержки</i>	167
<i>Макроэкономические данные</i>	168
<i>Финансовая структура</i>	169
<i>План финансирования</i>	171
<i>Эксплуатационные субсидии</i>	172
<i>Бухгалтерский учет</i>	173
<i>Результаты</i>	175
<i>Проверка финансовых результатов</i>	181
<i>Система графического моделирования</i>	182
<i>Диапазон проектных значений – краткий обзор</i>	185
БИБЛИОГРАФИЯ	188
ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ	201

ФАЙЛЫ «СБОРНИКА».....205

Кредитный рейтинг, свидетельствующий о высокой способности эмитента своевременно и полностью выполнять свои обязательства (по международной шкале Standard & Poor's)..... 1

International Organization for Standardization 6

Модуль 1
Обзор и
Диагностика



МОДУЛЬ 1: ОБЗОР И ДИАГНОСТИКА

Выбор направления развития и определение стратегии ГЧП

Государственно-частное партнерство не может быть реализовано в изоляции. Оно должно стать частью национальной программы развития автомобильных дорог и проводиться в рамках национальной политики привлечения частного сектора к участию в государственных программах. Оно должно соответствовать конкретной истории и опыту отношений между государственным и частным секторами, а также общественной традиции, связанной с участием частного сектора в обеспечении общественной инфраструктуры.

Модуль 1 «Обзор и диагностика» представляет обзор ГЧП, их использование в рамках программы развития автомобильных дорог и процесс формирования стратегии ГЧП. В нем представлены следующие аспекты:

В разделе **«Определение партнерских отношений»** дается оценка характеру и масштабам ГЧП в автодорожном секторе, а также основных типов ГЧП, их принципиальных характеристик. Сюда включено описание преимуществ и недостатков ГЧП по сравнению с традиционными закупками.

В **«Обзоре опыта ГЧП»** представлена историческая перспектива развития ГЧП, показаны базы данных ГЧП, в частности, база данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры. Анализируются существующие тенденции в развивающихся странах в области ГЧП и определяются эффективные методы применения ГЧП в сфере развития и обслуживания автомобильных дорог.

В разделе **«Основные участники и их функции»** представлены участники проектов ГЧП, включая государственный и частный сектор, финансовый сектор, страховые и экспортно-кредитные агентства, а также международные организации.

В разделе **«Создание условий для развития ГЧП»** описывается процесс создания благоприятных условий для ГЧП, обязательные требования для реализации любого проекта или программы ГЧП. Тем не менее, характер благоприятной среды зависит от масштаба и сложности тех проектов ГЧП, которые подлежат реализации; диагноз помогает органам власти определить необходимые реформы для создания благоприятной среды.

В **«Стратегии ГЧП»** предлагается краткое изложение процесса создания благоприятной среды в основах концепции ГЧП. В ней предлагаются основные шаги в рамках национальной программы ГЧП и определяется путь развития для ГЧП.

Определение партнерских отношений

Привлечение частного сектора к развитию автомобильных дорог является в первую очередь вопросом политики и стратегии. Правительство должно изучить требования дорожной инфраструктуры и пользователей дорог, чтобы определить те пути, которыми частный сектор мог бы в ответ предложить свою помощь. При определении этого ответа необходимо объективно учитывать действительные экономические, политические и стратегические ограничения, стоящие перед предоставлением частных услуг, а также реальные проблемы пользователей дорог и общества в целом.

Бизнес-стратегия Всемирного банка в области транспорта дополняет эту оценку, анализируя области развития политики в транспортном секторе и указывая на реальные области и методы стимулирования участия частного сектора.

В этом разделе «Определение партнерских отношений» поддерживается это объективное представление о вкладе ГЧП в развитие автомобильных дорог и предлагается обзор вопросов для понимания и решения лицами, определяющими политику.

Многие страны настороженно относятся к полностью частной или рыночной эксплуатации транспортной инфраструктуры. Эта настороженность вызвана наличием естественных монополий, существованием рыночных позиций, обусловленных исключительным территориальным расположением, практическими или экономическими проблемами полного возмещения издержек за счет пользовательских платежей, а также однократным, долгосрочным и рисковым характером значительной части транспортных инвестиций (что ограничивает частное финансирование). В некоторых странах также существует общественное мнение о том, что транспортная инфраструктура является неотъемлемой частью общественного имущества и должна управляться скорее во благо общества, чем с коммерческими целями.

Государственная собственность на транспортную инфраструктуру является законным выбором государственной политики. Государственный сектор является собственником и, как правило, «менеджером» почти всех дорог, внутренних водных путей, открытого для полетов воздушного пространства и судоходных каналов, а также большинства базовой инфраструктуры портов, аэропортов, навигационной инфраструктуры, большинства сетей метро и трамвайных линий, а также основной инфраструктуры национальных железных дорог (включая 95% железнодорожных сетей за пределами Северной и Латинской Америки). Всемирный банк продолжит работу с государствами-партнерами над повышением управленческого потенциала и операционной эффективности государственных предприятий. При этом зачастую правительства, выступающие в качестве хранителей этих активов, могут воспользоваться преимуществами более широкого привлечения частного сектора к их финансированию, управлению и

эксплуатации. Всемирный банк по-прежнему будет предлагать государствам-партнерам рассмотреть эти варианты государственно-частного партнерства.



«Безопасный, чистый и доступный транспорт в целях развития». Бизнес-стратегия Группы Всемирного банка в области транспорта на 2008-2012 гг., Всемирный банк, 2008 г.

Зачем нужно ГЧП?

В настоящее время происходит самый крупный инвестиционный бум в истории. Более половины мировых инвестиций в инфраструктуру сейчас производятся в развивающихся странах. В целом развивающиеся страны должны по расчетам потратить в этом году на автомобильные и железные дороги, электричество, электросвязь и другие проекты 1,2 триллиона долларов США, что соответствует 6% их совокупного ВВП – и в два раза превышает среднюю долю капиталовложений в инфраструктуру в развитых странах.

Согласно прогнозам, страны с развивающейся экономикой в течение следующих 10 лет потратят 22 триллиона долларов США на инфраструктуру; из этой суммы на Китай придется 43%, Индию – 13%, Россию – 10% и Бразилию – 5%.

Значительны темпы инвестиций. Китай расходует около 12% своего ВВП на инфраструктуру, по сравнению с общими капиталовложениями около 5% в год на пике «железнодорожной мании» в Великобритании в 1840-х гг.

Большой объем инвестиций потребует более широкого привлечения частного капитала. Для этого развивающиеся страны должны будут предложить инвесторам достойную прибыль, что потребует реформирования их нормативно-правовых систем и движения в сторону рыночного ценообразования. В свою очередь, финансовые потребности массивных инвестиций в инфраструктуру могут мотивировать развитие внутренних рынков облигаций и принести дополнительные долгосрочные выгоды.



«Направленность экономики: рост в странах БРИК», журнал «Экономист», 2008 г.

Глобальная рецессия, которая началась в конце 2008 г., может сократить инвестиции в рамках ГЧП в ближайшей перспективе в связи с ограниченностью средств для частного финансирования. Тем не менее, долгосрочные инвестиционные тенденции, вероятно, сохраняться благодаря пакетам государственных стимулов, которые недавно были предложены рядом ведущих стран мира.

Значение дорожного сектора для экономического развития

Хорошая инфраструктура всегда играла ведущую роль в экономическом развитии, начиная от дорог и акведуков древнего Рима и заканчивая «железнодорожным бумом» в Великобритании в середине 19 века.

Инвестиции в инфраструктуру могут принести большие экономические выгоды. Строительство автомагистралей непосредственно повышает производительность и уровень занятости, а также содействует будущему росту при условии грамотного размещения средств. Более привлекательные варианты транспортировки помогают фермерам поставлять свою продукцию в города, а производителям – экспортировать свои товары за границу. Страны с более низкими транспортными издержками имеют тенденцию к большей открытости во внешней торговле и поэтому имеют более высокие темпы роста.

По расчетам Всемирного банка, 1-процентный рост акций инфраструктуры связан с 1-процентным ростом уровня ВВП. Согласно выводам других исследований, более высокий уровень инвестиций восточноазиатских стран в инфраструктуру объясняет в значительной степени более интенсивный рост этого региона, чем Латинской Америки.

В большинстве стран сеть автомобильных дорог составляет один из крупнейших общественных активов и, как правило, принадлежит государству. Многие автодорожные ведомства отвечают за управление активами, чья стоимость сопоставима с ценой крупнейших частных международных компаний.

Размеры национальных дорожных сетей в стоимости активов		
Дорожное управление	Стоимость активов, миллиарды долларов США	Сопоставимая компания, согласно «Форбс Глобал» за 2000 год
Японская государственная автодорожная корпорация	216	British Petroleum, Vodafone, Volkswagen
Остроудз (Австралия и Новая Зеландия)	150	General Motors, American Express, Swiss Life
Агентство шоссейных дорог, Великобритания	80	Mitsui & Co., Johnson & Johnson
Департамент автомобильных дорог, Южная Африка	7,3	Samsung, US Airways, Ryan Air

Источник: веб-сайты автодорожных ведомств, агентство Форбс

Учитывая масштабы и национальную значимость их активов, многие дорожные ведомства приняли принципы управления активами, которые направлены на управление дорожной сетью (дорогами, мостами, дорожными объектами и т.п.) в целях удовлетворения требований корпоративных и частных пользователей дорог с минимально возможными издержками в течение длительного периода времени.

В развивающихся странах дорожные сети имеют пропорционально более высокое воздействие на национальную экономику в связи с более высокой долей сельского хозяйства в национальной экономике, более низким уровнем урбанизации и соответствующей рассеянностью населения.

Дорожные сети в развивающихся странах и странах с переходной экономикой отвечают за 60-80% всех пассажирских и грузовых перевозок. Обеспечение качества и развития дорожных активов, таким образом, является ключевым элементом экономического развития.

Новые проблемы, стоящие перед автодорожным сектором

При том, что автомобильный транспорт сохраняет доминирующую роль в экономике, новые проблемы, с которыми сталкивается этот сектор, требуют рационализации и модернизации в области организации системы и ее управления.

- Индустриализация. В настоящее время происходит индустриализация гораздо большего числа стран, чем когда-либо ранее; при этом они производят инвестиции в инфраструктуру гораздо более высокими темпами, чем это когда-либо делали богатые страны.
- Рост населения. Сосредоточенный в развивающихся странах, рост населения приводит к быстрому росту интенсивности автомобильного движения и загруженности существующей дорожной инфраструктуры.
- Нехватка инвестиций. Правительства, даже в промышленно развитых странах, не способны полностью профинансировать требования автодорожного сектора из государственного бюджета. Так как движение транспорта, как правило, растет значительно быстрее, чем ВВП и дорожные ведомства редко подчиняются рыночной дисциплине для повышения своей эффективности, инвестиционные потребности автодорожного сектора имеют тенденцию к более быстрому росту, чем способность или готовность правительства обеспечить его из налоговых поступлений. В результате растет список невыполненных работ и инвестиций с последующими инвестиционными пробелами, представляющими проблему для традиционных методов закупок и подталкивающих правительства к поиску альтернативных источников финансирования.
- Потеря стоимости дорожных активов. В 85 странах, которые получили помощь Всемирного банка в 1980-х гг., 15 процентов капитала, инвестированного в автомагистрали (примерно 45 миллиардов долларов США), подверглись вымыванию (Хегги, 1999 г.). Изменения к лучшему во второй половине 1990-х гг. в связи с более высоким вниманием к обслуживанию по сравнению с новым строительством; в частности, в Латинской Америке не достаточны для того, чтобы изменить эту тенденцию. Низкое качество услуг имеет прямое воздействие на стоимость эксплуатации автомобиля, безопасность дорожного движения, продолжительность поездки, а также непрерывность транспортных услуг (дороги становятся непроезжими).
- Низкая доступность удаленных сельских районов препятствует развитию наиболее бедных слоев населения.
- Глобализация производства и торговли требует надежного транспорта, способного обеспечить проведение транзакций по принципу «точно в срок», который позволяет сокращать запасы и расходы.

- Новые услуги, такие как интеллектуальные системы управления транспортными потоками, необходимы для предотвращения негативных последствий ускоренной автомобилизации для загруженности и безопасности. Технология представляет реальное четкое преимущество в формировании методов сбора доходов (Модуль 1 -> «Существующие тенденции»).
- Растут требования по разрешению экологических и социальных проблем, они определяют неизбежные ограничения для развития дорожного сектора.
- Согласно подготовленному Всемирным банком обзору развития транспортного сектора за десятилетний период, государственные транспортные услуги характеризуются недостаточной технической и распределительной эффективностью.
- Таким образом, правительства могут выиграть от помощи частного сектора в целях эффективного реагирования на проблемы сектора и обеспечения оптимального вклада автодорожного сектора в экономическое развитие.



«Справочник по стратегиям сокращения бедности», Всемирный банк, 2002 г.

Что собой представляет ГЧП?

История показывает, что существуют два способа обеспечения общественной инфраструктуры, напрямую государственным сектором и содействие предоставлению услуг частным сектором посредством регулирования, общеналогового субсидирования или заключения контрактов.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) может рассматриваться как способ содействия частному сектору в целях удовлетворения растущего спроса на услуги общественной инфраструктуры.

По своей природе ГЧП в автодорожном секторе объединяет государственный и частный секторы в целях предоставления услуг, необходимых для эффективного функционирования экономики и для экономического и социального развития.

Преимущества эффективных и удовлетворяющих требованиям автодорожных услуг для экономики в целом огромны и имеют общенациональное стратегическое значение.

Как государственный, так и частный сектор играет важную и конкретную роль в рамках партнерских отношений в создании наиболее приемлемого сочетания квалификации и ресурсов для обеспечения максимально возможного качества общественных услуг в дорожном секторе.

Партнерские отношения направлены на создание условий для финансирования частным сектором дорожных инвестиций посредством предоставления частному сектору достаточных объемов для роста производительности при реализации проекта; они также помогают государственному и частному сектору наравне пользоваться полученными выгодами.

Общественный характер инфраструктуры

Общественная инфраструктура может быть определена как общественные блага, т.е., объекты, необходимые для функционирования экономики и общества, но которые, как традиционно, так и по экономическим причинам в значительной степени предоставляются государственным сектором. Транспорт считается «экономической» инфраструктурой, необходимой для повседневной экономической деятельности.

Таким образом, имеется коллективная общественная заинтересованность в обеспечении сети, выгодной для экономики в целом. Следовательно, существует необходимость в прямой государственной политике по управлению и распределению ресурсов для развития сети. Этот общественный характер дорожной инфраструктуры может быть представлен следующим образом:

Сетевые преимущества. Автомобильные дороги служат общественным интересам и содействуют экономическому развитию при условии их включенности в последовательную сеть, которая допускает предоставление услуг от пункта отправления до пункта назначения. Таким образом, несмотря на то, что автотранспортные услуги, включая сопутствующие расходы на дорожную инфраструктуру, составляют незначительную часть рыночных товарных цен,

издержки, связанные с транспортными перебоями могут значительно превышать прямые транспортные расходы. Аналогичным образом, так как каждое звено сети обеспечивает часть общего транспортного маршрута, может быть достаточным нарушить один элемент, например, закрытие моста, для того, чтобы экономические издержки отразились на всем маршруте. Таким образом, существует значительная общественная заинтересованность в обеспечении согласованности и функционирования сети в целом, которая превалирует над конкретной заинтересованностью в каждом отдельном звене сети.

Сетевые внешние факторы (или «побочные результаты»). Автодорожная инфраструктура может создать большое число преимуществ или издержек для тех, кто не является ни пользователями, ни провайдерами автодорожной инфраструктуры. Например, выгоды промышленности, связанные с более эффективным автотранспортом, которые будут частично переноситься на промышленных рабочих благодаря более высоким уровням занятости и заработной плате, вне зависимости от того, являются ли эти рабочие пользователями дорожной сети. И наоборот, перегруженность создает негативный внешний фактор, так как она приводит к дополнительным издержкам, в конечном итоге, к более высоким ценам на продукцию, что имеет отрицательный эффект на пользователей и не-пользователей дорожной системы. Притом, что любой объект производства имеет внешние факторы, «побочные результаты» дорожной инфраструктуры в целом значительно превышают последствия других видов деятельности.



«Частное финансирование инфраструктурных и иных проектов с долгосрочными капиталовложениями». Тредгоулд, *Journal of Applied Finance and Investment*, 1996 г.

Общественное благо. Автодорожная инфраструктура, как часть транспортной инфраструктуры, предоставляет услугу, которой коллективно пользуется общество и которая, в целях максимального пользы для общества, должна обеспечивать удобный доступ для всех членов общества. Более того, сложно ограничить доступ для тех, кто, возможно, не желает оплачивать услуги на всей протяженности либо на значительном участке дорожной сети. В действительности, помимо последствий перегрузки, предельные издержки на дополнительного пользователя, как для инфраструктуры, так и для других пользователей является ничтожной и наиболее высокая экономическая выгода, таким образом, достигается при неограниченном доступе. Данная концепция подчеркивает важность процедуры экономического обоснования, предоставление государственной поддержки и определения политики дорожных сборов, соответствующей общественным интересам (Модуль 3).

Объемы инвестиций. Автодорожная инфраструктура, так же, как и значительная часть общественной инфраструктуры, требует очень крупных первоначальных капиталовложений в капитальные объекты, которые, как правило, значительно превышают эксплуатационные расходы. Расходы на формирование инфраструктуры, таким образом, являются значительными и ко времени доступности услуг «издержками истекшего периода», т.е., издержками, которые не могут быть восполнены, независимо от соответствия потребления ожидаемому уровню.

Естественная монополия. В тех случаях, когда рынки имеют естественную конкуренцию и могут эффективно обслуживаться несколькими фирмами, простая конкуренция обычно является достаточной. При этом вышеупомянутые характеристики, особенно объемы инвестиций и вышеупомянутые сетевые эффекты, как правило, делают прямую конкуренцию между провайдерами невозможной и неэффективной. Автодорожная инфраструктура может, таким образом, считаться естественно монопольной, а также в этих условиях обычная конкуренция «один на один» не работает. Контракты, заключаемые на конкурентной основе по результатам тендерных торгов, в этих отраслях допускают реализацию этих выгод при отсутствии прямой конкуренции между фирмами. Таким образом, в таких контрактах, конкуренция на рынке заменяется конкуренцией для рынка. При этом монопольное положение требует определенной формы общественного контроля (пункт о регуляторах, Модуль 3).



«Обоснование концессий - естественные монополии». В издании «Концессии в области инфраструктуры: руководство по планированию и предоставлению концессий». Всемирный банк.

Стратегическое значение. Автодорожная инфраструктура обеспечивает наиболее широкую доступность сообществ и регионов, необходимую для решения стратегических вопросов продовольственной безопасности и передвижения национальных полицейских и армейских формирований. В развивающихся странах, конкретнее, в тех, где автодорожная инфраструктура не развита должным образом, правительство может рассмотреть целесообразность прямого владения и прямого контроля над национальными активами для обеспечения быстрого и беспрепятственного вмешательства при необходимости.

Коммерциализация инфраструктуры

Общественная инфраструктура стоит дорого. Бесплатный доступ представляет непосредственную и существенную нагрузку для государственного бюджета. Непосредственное предоставление услуг государственным сектором за счет налоговых поступлений определяет по существу предельно возможный уровень обеспечения инфраструктуры. Более того, использование государственных средств для инвестиций в развитие и обслуживание автомобильных дорог является одним из пунктов при рассмотрении годового государственного бюджета, расходы на эти цели могут быть снижены в связи с более срочными потребностями в других областях. Наиболее важные инвестиции в развитие автомобильных дорог могут откладываться в связи с нехваткой средств, а программы по обслуживанию могут подлежать сокращению с губительными последствиями для физической инфраструктуры.

Финансовая реалистичность государственных бюджетов означает, что экономическая оптимизация не может быть достигнута или даже достижима с использованием традиционной методики закупок. Несмотря на наличие соответствующего опыта во всех странах, подобные финансовые факторы наиболее ярко выражены в развивающемся мире.

Мы можем вспомнить два фундаментальных принципа финансирования дорожной инфраструктуры:

- согласно принципу «налогоплательщик платит» («традиционным» подходом), происходит мобилизация государственных фондов. Этот метод позволяет адекватно реагировать на такие аспекты, как общественное благо и внешние сетевые факторы, так как он обеспечивает участие всех членов сообщества – налогоплательщиков, независимо от того, являются они непосредственными пользователями дорог или нет. Тем не менее, этот метод не может обеспечить оптимальное использование ресурсов, в частности, в ситуации перегруженности; он также не может предоставить форму оплаты, наиболее приемлемую для сообщества, при которой выгоды прямых пользователей превышают внешние сетевые факторы.
- согласно принципу «пользователь платит», пользователи дорог напрямую оплачивают за использование дорожной инфраструктуры, через предоставление «права на проезд» (плата за доступ, определяемая как фиксированная плата за неограниченный доступ к сети и зачастую представленная в виде наклейки на лобовом стекле автомобиля, именуемой «виньетка») или через непосредственное взимание платы за проезд.

Эти методы финансирования развития инфраструктуры, как правило, глубоко коренятся в политических представлениях и традициях. В связи с этим любые изменения в подходе к финансированию могут стать острым политическим вопросом.

Более того, они определяют основополагающую разницу между концессионным и ЧФИ-подходами к ГЧП; концессионный подход основан на принципе «пользователь платит», он допускает прямую мобилизацию фондов для дорожных инвестиций, при этом принцип «налогоплательщик платит» основан на постоянной правительственной поддержке с использованием платежей за эксплуатационную готовность в рамках ЧФИ-подхода.

Коммерциализация инфраструктуры направлена на:

- **повышение эффективности государственного сектора** для обеспечения максимальной окупаемости затрат государства;
- **повышение роли частного сектора** в обеспечении и управлении инфраструктурой;
- **внедрение дорожного ценообразования** как эффективного метода решения растущей проблемы перегруженности посредством прозрачности всех расходов перед пользователем и фактически рационирование использования дорожной инфраструктуры;
- **новое определение роли государственного сектора** - закупка услуг от имени общества, а не приобретение активов. Государственный сектор, таким образом, получает новую роль посредника и гаранта вместо поставщика услуг.

Государственный сектор может выполнить эту задачу, сосредоточив внимание на требованиях пользователей дорог и внедрение методов управления частного сектора в практику государственных организаций.

Иан Хегги и Пьер Викерс определили четыре дополнительные «базовые конструктивные элемента» реформ, способствующих внедрению коммерческих методов в автодорожном секторе:

- **Распределение обязанностей** при создании последовательной организационной структуры с четким разделением ответственности различных департаментов и уровней правительства за управление различными частями автодорожной сети. К этим обязанностям относятся обслуживание, эксплуатация, усовершенствование, развитие дорожной сети, управление транспортными потоками, разбор несчастных случаев и жалоб, а также оценка воздействия на окружающую среду.
- **Обеспечение чувства сопричастности**, которое требует активного участия пользователей дорог в достижении государственной поддержки, выражающейся в необходимом уровне (и большей стабильности) финансирования дорожных инвестиций и обслуживания через механизмы пользовательских платежей и оплаты услуг. Оно требует укрепления систем управления и программирования, которые бы позволили определить объем и характер интервенций в автодорожную сеть, а также необходимый уровень и структуру пользовательских платежей или бюджетных ассигнований для обеспечения первоочередных платежей и качества этих интервенций. Связь пользовательских платежей с положительными результатами интервенций является необходимым шагом для создания чувства сопричастности и поддержки для обеспечения необходимого финансирования. Участие в определении масштабов и характера программы инвестиций может и далее содействовать развитию чувства сопричастности.
- **Поддержание устойчивого финансирования.** В существующих фискальных условиях сложно сохранить соответствующий уровень бюджетных ассигнований. В ряде стран дорожное финансирование было выделено из консолидированного государственного бюджета, были введены прямые дорожные тарифы, к которым в основном относятся пошлины за регистрацию автомобилей и топливные сборы, а также были обеспечены надлежащий аудит и контроль этих ресурсов (в некоторых случаях посредством создания фонда, директор которого назначается советом).
- **Продвижение коммерческих методов управления** в плане разделения планирования и управления дорожными работами и их реализации. Дорожные администрации традиционно имеют централизованное управление, объединяющее государственные функции (такие как администрирование, управление и планирование) и производственные функции (проектирование, строительство, обслуживание и эксплуатация). В настоящее время они медленно и постепенно двигаются в сторону определения функций клиента и производителя. Обычно сюда относятся заключение контрактов с частным сектором на деятельность по реализации программ (этот аспект требует повышения потенциала в области заключения контрактов), наем и оплата труда грамотного персонала, а также строительство полноценных информационных систем менеджмента.



«Коммерческий менеджмент и финансирование дорог», Хегги и Викерс, 1998 г.



«Международный опыт перестройки дорожного сектора», Талвити А.П.
TRB, 1996 г.

Более того, укрепляется функция планирования государственного сектора. Государственный сектор должен разработать эффективную транспортную политику посредством развития стратегии и конкретных мероприятий. Политические меры в разных странах будут варьироваться в зависимости от таких факторов, как достигнутый уровень национального экономического развития, а также географические и природные условия, но при этом они должны обеспечивать доступность, безопасность транспортных услуг для общества. При низкой эффективности транспортного сектора все группы, как правило, платят высокую цену. Рамки национальной транспортной политики должны определять задачи и принципы отраслевой реформы.

Роль государственно-частного партнерства

ГЧП направлено на использование лучших качеств государственного и частного секторов, используя, где это возможно, инновации и деловой опыт частного сектора, при этом сохраняя общее планирование, координацию и нормативный контроль над инфраструктурными сетями за государственным сектором.

Уровни, на которых возможно изменение баланса между государственным и частным секторами в области транспорта – это надзор, исполнение, а также финансирование. Надзор обычно включает участие пользователей в планировании и нормативных аспектах деятельности сектора. Исполнение в основном относится к тому, каким образом организации выполняют свою работу, включая масштабы, в которых государственные учреждения заключают субподряды с частными предприятиями и то, каким образом они это делают. Финансирование означает уровень, на котором частные предприятия обеспечивают полностью или частично финансирование капиталовложений, которые иначе должен был представить государственный сектор.

На одной стороне спектра находятся государственные учреждения, которые выполняют свою работы собственными силами; на другой – частные предприятия, которые полностью берут на себя эту ответственность. Между ними – большое число альтернативных структур ГЧП, предназначенных для распределения рисков и ответственности на уровне управления.

В результате в мире существует различный правовой и экономический опыт множества форм ГЧП, каждая из которых адаптирована к собственной конкретной культуре, правовым и административным рамкам и источникам финансирования. Несмотря на разнообразие применения, могут быть определены некоторые общие характеристики.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) представляет собой длительные совместные усилия государственного сектора (правительственных органов) и частных предприятий для достижения общей цели (например, выполнения дорожного проекта) при обеспечении собственных индивидуальных интересов. Каждый партнер ГЧП:

- участвует в разработке дорожного проекта;

- предоставляет определенную часть финансовых, управленческих и технических ресурсов необходимых для реализации программ и иногда управляет проектом в соответствии со сравнительным преимуществом каждого из партнеров, а также;
- частично берет на себя риски, связанные с проектом и получает выгоду - предусматриваемую каждым партнером - в соответствии с проектным контрактом.

Любой проект ГЧП имеет следующие требования:

- **Смена ролей:** ГЧП требует изменения ролей и отношения государственных и частных органов, отхода от традиционного подхода «заказчик-подрядчик», в сторону большего внимания к основным функциям государственных органов - надзору и регулированию, а также принятию на себя частным сектором большей ответственности и рисков при реализации, эксплуатации и мобилизации ресурсов. Эти изменения требуют от партнеров определенной трансформации, так как некоторые компетенции государственного сектора передаются частному сектору. В рамках партнерства государственный сектор обычно представлен дорожным органом, а частный сектор – предприятием (предприятиями) или консорциумом фирм, дорожно-эксплуатационными организациями, консультантами, предпринимателями, а также (или) финансовыми учреждениями.
- **Общая цель:** обеспечение для пользователей дорог объектов и услуг, соответствующих четко определенным физическим и эксплуатационным стандартам, с учетом интервенций, начиная от строительства и эксплуатации новой дороги и заканчивая более простым обслуживанием существующей инфраструктуры. Каждый партнер должен предоставить свои ресурсы (денежные средства, имущество, полномочия, репутацию), в той степени, в которой они значимы для данного партнерства.
- **Длительные совместные усилия:** основа буквы «П» в аббревиатуре ГЧП, которая приводит к созданию альянса государственного и частного секторов за рамками традиционных контрактных отношений, позволяющих использовать лучшие возможности каждого партнера для оптимизации достижения общей цели. Учитывая средне- или долгосрочный характер этой цели, а также вызванную сменой ролей трансформацию, партнерские отношения должны поддерживаться в течение длительного периода времени. Чем больше времени предполагает достижение цели, тем больше связанные с проектом сомнения и тем более критическим и значимым становится буква «П» в аббревиатуре ГЧП.

Индивидуальные интересы каждого партнера: как правило, это окупаемость капиталовложений частного партнера, а, что касается государственного органа, это – чистая выгода для общества и экономики в целом (благодаря достижению конкретных связанных с транспортом целей, таких как повышение доступности или сокращение транспортных расходов). Эти интересы транслируются через определение рисков. Таким образом, четкое распределение рисков является предварительным условием реализации инициативы ГЧП.

Основные типы ГЧП

Несмотря на то, что концессионные соглашения используются в течение многих веков, особенно в Европе, первое упоминание термина «государственно-частное партнерство» состоялось в 1950-х гг. в Соединенных Штатах и изначально оно относилось к совместным предприятиям между государственным сектором и некоммерческими организациями в образовательных программах и программах модернизации городов.

Термин «ГЧП» получил более широкое применение в 1997 г. при новом лейбористском правительстве в Великобритании, которое искало третий путь для обеспечения инфраструктуры, хотя новая программа ГЧП была в значительной степени основана на предыдущей частной финансовой инициативе (ЧФИ), принятой уходящим правительством консерваторов. Эта программа ГЧП предусматривала ребрендинг ГЧП как основанного на контрактах партнерства между частным и государственным секторами в области общественной инфраструктуры.

В мире также используются другие термины для обозначения воплощенных в подходе ГЧП партнерских отношений. Смежными считаются следующие термины:

- Участие частного сектора в инфраструктуре («Private Participation in Infrastructure», PPI) – термин, используемый Всемирным банком (ср. базу данных) и в рамках сектора кредитования на цели развития; также этот термин используется для южнокорейской программы PPI;
- Участие частного сектора («Private Sector Participation, PSP»), термин, который также используется в рамках сектора кредитования на цели развития;
- P3, термин, используемый в Северной Америке;
- Проекты с частным финансированием («Privately Financed Projects», PFP), термин, используемый в Австралии;
- «P-P Partnership» (во избежание путаницы с термином «паритет покупательной способности («Purchasing Power Parity»)- методом сравнения обменных курсов валют, который имеет такое же сокращение, как и английский термин для государственно-частного партнерства (Private-Public Partnership) – PPP;
- Частная финансовая инициатива (ЧФИ), изначально разработанная в Великобритании, но также используемая в Японии и Малайзии.

Основные принципы

Государственно-частное партнерство или ГЧП не является четко определенным термином. Он охватывает спектр структур и концепций, к которым относятся распределение рисков и обязанностей между государственным и частным секторами.

В принципе, ГЧП, как минимум, привносит частный менеджмент в сферу общественных услуг через долгосрочные контрактные обязательства между оператором и государственным органом. Оно полностью или частично

обеспечивает частное финансирование таким образом делегированных общественных услуг, и привлекает ноу-хау частного сектора.

Несмотря на то, что сфера ГЧП продолжает быстро развиваться, сохраняются значительные различия в определении и применении терминологии. Юридические определения, разработанные в целях регулирования ГЧП, не могут точно соответствовать рабочим характеристикам конкретного проекта. В этом плане, в «Сборнике» используется рабочая терминология, применяемая в контексте реализации ГЧП, которая может отличаться от формальных юридических определений.

Для проектов ГЧП используются два принципиальных варианта оплаты:

- **Взимание платы с пользователей дорог**, традиционно в рамках концессионной модели, характеризуемой прямой связью между частным партнером и конечным пользователем; частный партнер предоставляет услугу обществу, «вместо», хоть и под контролем, государственного партнера. Концессионер имеет право взимать пошлину с населения за пользование объектом, как правило, через взимание платежей. Эти платежи компенсируют концессионеру стоимость строительства и эксплуатации объекта, который может вернуться в государственный сектор по окончании срока концессии. Концессионная модель является традиционным методом ГЧП для предоставления общественных услуг и имеет большое значение как испытанная и проверенная Модель ГЧП.
- **Оплата за эксплуатационную готовность**, при которой частный партнер обеспечивает саму инфраструктуру и управление ею вместо государственного органа. В этой модели вознаграждение частного партнера принимает форму не оплаты, производимой потребителями за работы или услуги, а регулярных платежей производимых государственным партнером на основании уровня оказанных услуг. Эти выплаты могут быть фиксированными или переменными, например, плата за эксплуатационную готовность дорожной инфраструктуры, или плата на основании уровня эксплуатации (например, скрытые платежи). Эта модель является относительно новой; она реализует принцип предоставления частным сектором определенного уровня обслуживания государственному сектору (Программа ЧФИ в Великобритании – известный пример программы ГЧП, основанной на принципе оплаты за эксплуатационную готовность).

Налоговые подходы традиционно предпочитают в Соединенных Штатах, Северной Европе и Японии; они включают использование общеналоговых поступлений, специальных топливных налогов или других целевых налогов для оплаты проектов. Такие южноевропейские страны, как Франция, Италия, Португалия и Испания, а также многие страны с формирующейся и развивающейся экономикой, включая, в частности, Малайзию, Южную Африку, Хорватию, Китай и Бразилию, предпочли прибегнуть к пользовательским платежам, собираемых в виде сборов с пользователей дорог в целях финансирования своих потребностей в области инфраструктуры.

На практике эти два варианта оплаты могут быть объединены в целях «адаптации» конкретного проекта ГЧП, включая дополнение дорожных сборов государственным финансированием и субсидиями, в зависимости от условий, установленных в нормативно-правовых рамках.

- Независимо от модели и типа партнерских отношений, государственно-частное партнерство охватывает следующие основные принципы, включенные в контракт на ГЧП между сторонами. Эти концепции далее описаны в Модуле 3 -> «Концепция ГЧП».
- Долгосрочные партнерские отношения. Долгосрочные отношения между государственным и частным секторами являются основным условием производительности, необходимой для обеспечения эффективного расходования средств. В ходе реализации контракта на ГЧП, могут возникать условия, требующие внесения изменений в контракт или объемы работ. Таким образом, общение и прозрачность отношений между государственным и частным секторами являются обязательными для подобных долгосрочных отношений.
- Передача рисков. Принятие рисков стороной, которая имеет больше возможностей для их оценки и влияния на их вероятность и финансовые последствия их наступления, является одним из основных факторов формирования соотношения цены и качества. Дополнительные критерии - это возможности сторон контролировать риски и нести последствия их реализации.
- Спецификации, ориентированные на результаты и подход, основанный на жизненном цикле. В проектах ГЧП в качестве проектного продукта определен как полезный эффект в отличие от вводных параметров, как в случае с традиционными закупками, таким образом, определяются скорее рабочие (эксплуатационные) требования, чем технические данные. Это позволяет воспользоваться инновационным и творческим потенциалом частного сектора в проектировании, строительных технологиях, управлении и финансировании благодаря выбору поставщика услуг, предлагающего оптимальную стоимость жизненного цикла в отличие от минимальной стоимости строительства.
- Масштабы и сложность. ГЧП может быть интегрированным как вертикально (объем услуг, от проектирования до эксплуатации), так и горизонтально (пакетирование участков дорог, как в случае с традиционными закупками). Возможность полной горизонтальной интеграции услуг одной стороной в рамках ГЧП, начиная с первоначального проектирования и строительства и заканчивая финансированием и поставкой услуг (эксплуатацией и техническим обслуживанием) допускает оптимизацию основанных на эффективности стимулов и эффективную передачу рисков единой частной стороне, а также координацию этих услуг частными компаниями с более низкими, чем у правительства, издержками, так как они способны более адекватно реагировать на экономические стимулы. При этом такая интеграция и акцент на эффективность порождают сложность процесса закупок в рамках ГЧП.

Более того, для того, чтобы воспользоваться стимулированием частного сектора и формирования соотношения цены и качества, проекты ГЧП также должны обладать определенным объемом. Масштабы контракта на ГЧП в значительной степени зависят от потенциала государственных и частных партнеров.

- **Частные инвестиции и частное финансирование.** Частный сектор инвестирует средства в проект ГЧП и стремится получить достойное вознаграждение за инвестиции в собственный капитал за взятый на себя

риск. Как правило, 20-40% капитальных расходов ГЧП - в зависимости от степени риска и гарантии - финансируются за счет собственного капитала и сальдо финансирования внешней задолженности. Задолженность также может быть обеспечена международными и региональными финансовыми агентствами, а также рынком облигаций. Кредитор, кем бы он ни являлся, потребует предварительного изучения всех аспектов проекта, чтобы убедиться в способности проекта погасить задолженность. Если существует значительный риск того, что поступления в рамках проекта окажутся недостаточными для компенсации расходов, потребуется определенная форма поддержки со стороны правительства, для того, чтобы обеспечить финансовую успешность проекта ГЧП.

- **Правовые рамки.** Проекты ГЧП должны выполняться в стабильных правовых рамках. Две основные области – это контроль над государственной помощью и правила государственных закупок. Развивающиеся страны, в частности, должны привлекать кредиторов и спонсоров, обеспечивая финансовый комфорт, зачастую через меры государственной поддержки (государственные гарантии, субсидии, налоговые льготы, плата за эксплуатационную готовность), кроме того, до начала работы над проектом ГЧП необходимо пересмотреть законодательство в целях избежания правовых проблем в течение срока действия контракта. (Модуль 4 -> «Законодательство»)
- **Поступления.** Различные механизмы могут использоваться для обеспечения потока поступлений, либо за счет фактических сборов с пользователей дорог в рамках концессионной модели или за счет платы за эксплуатационную готовность в рамках модели ЧФИ или комбинации обеих моделей, когда сборы с пользователей дороги дополняются государственным финансированием и субсидиями. Решение о том, как обеспечить поток поступлений является политическим; оно имеет существенное влияние на финансовую структуру проекта, и, следовательно, на устойчивость проекта в целом. (Модуль 2 -> «Доходы»).



«Меморандум ЕМП. Наиболее часто задаваемые вопросы на тему ГЧП», Европейские международные подрядчики, сентябрь 2006 г.

Разнообразие вариантов

Задачи принимающей страны могут заключаться в том, чтобы обеспечить эксплуатацию и техническое обслуживание уже существующей дороги частным сектором и поэтому правительство может предоставлять частным организациям концессии на сбор платежей с пользователей дорог в рамках финансирования мер по совершенствованию эксплуатации и технического обслуживания дороги. Подобные концессии позволяют сместить финансовую нагрузку по эксплуатации и техническому обслуживанию на пользователей дорог и одновременно повысить эффективность их эксплуатации и обслуживания. Помимо вопросов собственно концессионного соглашения, концессии на эксплуатацию и техническое обслуживание аналогичны по масштабу и подходам с требуемыми и оговариваемыми условиями типичного соглашения частных сторон на эксплуатацию и техническое обслуживание.

Значительные изменения в законодательстве и политике принимающих стран создают новые возможности для привлечения частных инвесторов в ГЧП с

широким объемом работ (по строительству или капитальной модернизации, эксплуатации и техническому обслуживанию), а также частное финансирование.

Правильный выбор варианта ГЧП

В мире созданы многочисленные виды ГЧП для различных сфер применения. Основные категории ГЧП представлены в упрощенном виде на приведенной ниже иллюстрации, на которой степень участия частного сектора повышается слева направо:

Для упрощения, концессии показаны в двух основных категориях ГЧП в правой части диаграммы, хотя такие контракты также могут быть основаны на схеме ЧФИ.



С повышением уровня участия частного сектора он принимает на себя все более высокую ответственность за такие функции, как проектирование, строительство, эксплуатация и техническое обслуживание, а также финансирование. В последнем случае с полной приватизацией, частный сектор также вступает во владение инфраструктурой.

В следующей таблице представлена матрица обязанностей для основных форм ГЧП согласно общему пониманию на рабочем уровне. Тем не менее, интерпретация определений ГЧП вызывает определенные расхождения (см. вставку).

В Соединенных Штатах СЭП описывается как единый контракт на проектирование, строительство и эксплуатацию, в котором финансирование обеспечивается государственным органом, т.е., контракт не подразумевает частное финансирование, в отличие от ПСФЭ (Федеральная дорожная администрация, Варианты ГЧП). Тем не менее, в «Сборнике» сохраняется другое широко принятое определение другое общепринятое определение СЭП, которое предполагает более широкое и общее определение СЭП и которое, как правило, подразумевает частное финансирование.

В таблице используются следующие термины:

- **государство** – означает, что государственный сектор принимает на себя, целиком или в целом, данную роль или ответственность.
- **частный сектор на условиях контракта с оплатой за услуги** – частный сектор получает оплату по заранее установленным ставкам, определенным на этапе проведения тендера. Бонусы могут существовать, но их доля в общей сумме платежей незначительна.
- **частный сектор на условиях основанного на эффективности контракта на техническое обслуживание** означает, что частный сектор получает оплату в зависимости от уровня услуг дорожной инфраструктуры, как

правило, включая стандартный тариф за эксплуатационную готовность и штрафные санкции за низкие показатели.

- **частный сектор на условиях концессионного контракта** означает, что частный сектор получает оплату на основании пользовательских платежей, платы за эксплуатационную готовность или комбинация обоих, в зависимости от типа контракта.

МАТРИЦА ОБЯЗАННОСТЕЙ ДЛЯ ТРАДИЦИОННЫХ ЗАКУПОК И ВАРИАНТОВ ГЧП

		Государственно-частное партнерство					
Категория	Контракты на работы и услуги (традиционные закупки)		Контракты на управление и обслуживание		Концессии на эксплуатацию и техническое обслуживание	Концессии на строительство, эксплуатацию и передачу	Приватизация
Тип	Проектирование, Тендер, Строительство	Проектирование и строительство	Контракты на управление	Контракты, основанные на эффективности	Лизинг или франшиза или аффермаж – Браунфилд	СЭП / ПСФЭ / СВЭ – Гринфилд	
Проектирование	частный сектор на условиях контракта с оплатой за услуги	частный сектор на условиях контракта с оплатой за услуги				частный сектор на условиях концессионного контракта	частный сектор
Строительство	частный сектор на условиях контракта с оплатой за услуги						
Эксплуатация и техническое обслуживание	государство	государство	частный сектор на условиях контракта с оплатой за услуги	частный сектор на условиях КОЭ	частный сектор на условиях концессионного контракта		
Финансирование	государство	государство	государство	государство			
Владение	государство	государство	государство	государство	государство	Государство после завершения контракта (СЭП / ПСФЭ и частного СВЭ)	
Варианты обеспечения поступлений для частного сектора					Сборы с пользователей дорог (концессионная модель)		
					Плата за эксплуатационную готовность (модель ЧФИ)		
					Государственные гарантии и поддержка Другие виды помощи (например, страхование)		

Источник: EGIS

Ниже предлагается подробное описание принципиальных характеристик каждого типа контрактов. Традиционные методы закупок по схемам «проектирование-тендер-строительство» и «проектирование и строительство» не рассматриваются в рамках стандартных вариантов ГЧП.

«Проектирование-тендер-строительство» - это традиционный подход к осуществлению проектов, который использовался на протяжении большей части 20 века для закупки общественных работ. В модели «проектирование-тендер-строительство» разделяется ответственность за проектирование и строительство с предоставлением заказов на них независимой частной инженерной фирме и частному подрядчику. При этом в модели «проектирование-тендер-строительство» процесс реализации разделен на три линейных этапа: 1)

проектирование, 2) тендер, а также 3) строительство. К ней также относятся основанные на качестве контракты на техническое обслуживание.

Вознаграждение подрядчика основано на расценках, определенных в контракте на строительство или техническое обслуживание с определением количества на месте. Проектные работы предварительно определяются консультантом; и консультант по надзору, как правило, помогает нанимающему органу контролировать качества и количества выполненных работ.

«Проектирование и строительство» - это метод осуществления проекта, сочетающий две, как правило, отдельные услуги в одном контракте. В рамках процедуры закупок по схеме «проектирование и строительство» заказчики заключают один контракт с твердой суммой вознаграждения за архитектурно-инженерные услуги и на строительство. Проектно-строительная организация может быть одной фирмой, консорциумом, совместным предприятием или организацией другого типа, созданной для конкретного проекта.

При осуществлении единого контракта на проектирование и строительство проектно-строительная организация принимает на себя ответственность за основную часть проектных работ и все строительные операции, а также риски, связанные с предоставлением этих услуг за фиксированное вознаграждение. При использовании схемы «проектирование и строительство», заказчики, как правило, сохраняют за собой ответственность за финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание в рамках проекта. При том, что схема «проектирование и строительство» преобладает в закупках частного сектора, она также получает признание среди многих заказчиков из государственного сектора в области транспортной инфраструктуры.

Контракты на управление: Контракт на управление это механизм, в рамках которого частной компании поручено выполнение различных задач, которые обычно осуществляются государственным органом в связи с организацией технического обслуживания автомобильных дорог. Как правило, функция частной фирмы заключается в обеспечении ежедневных требований к текущему обслуживанию, нанимая частные компании от имени государственного органа для выполнения этих работ. Контракты на управление могут быть направлены (полностью или частично) на управление эксплуатацией. В этом случае частному сектору поручаются следующие типичные задачи: учет движения транспорта, определение нагрузки на ось и предоставление информации о движении, управление транспортными потоками, включая наблюдение, службы экстренной помощи, регулирование движение, сбор платы за проезд (как правило, вознаграждение основано не на объеме собранных средств, а на фиксированной ставке).

Основанные на эффективности контракты на техническое обслуживание – это дериватив предыдущего механизма, при котором основное внимание направлено не на администрирование (обеспечение мероприятий и ресурсов в рамках технического обслуживания), а на определенные рабочие условия, которые имеют значение для пользователей. Это, как правило, предоставляет подрядчикам больше автономии при проектировании и организации работ. Вознаграждение основано на заранее установленной в контракте ежемесячной ставке, связанной с производственными показателями.

В КОЭ клиент не указывает какие-либо требования к методике или материалам. Вместо этого он указывает производственные показатели, которые подрядчик должен обеспечить при техническом обслуживании. Например, подрядчик

получает оплату не за количество устраненных выбоин, а за результаты его работы: отсутствие выбоин (или 100% отремонтировано). Несоблюдение производственных показателей или неспособность своевременно устранить выявленные недостатки негативно сказывается на сумме оплаты работы подрядчика благодаря ряду четко определенных штрафных санкций. В случае соблюдения требований оплата производится регулярно, как правило, равными ежемесячными платежами.

КОЭ в дорожном секторе могут быть «чистыми» либо «гибридными». Последний вариант объединяет черты контрактов, основанных на методике и эффективности. Некоторые услуги оплачиваются на основе расценок, тогда как другие связаны с соблюдением производственных показателей.

Примеры основанных на эффективности контрактов на техническое обслуживание, реализованных в Сербии и Замбии, представлены в Модуле 6 -> «Изучение международного опыта».

Концессии на эксплуатацию и техническое обслуживание (концессии на обслуживание): Задачи принимающей страны могут заключаться в том, чтобы обеспечить эксплуатацию и техническое обслуживание уже существующей дороги частным сектором и поэтому правительство может предоставлять частным организациям концессии на сбор платежей с пользователей дорог в рамках финансирования мер по совершенствованию эксплуатации и технического обслуживания дороги. Подобные концессии позволяют сместить финансовую нагрузку по эксплуатации и техническому обслуживанию на пользователей дорог и одновременно повысить эффективность их эксплуатации и обслуживания. Помимо вопросов собственно концессионного соглашения, концессии на эксплуатацию и техническое обслуживание аналогичны по масштабу и подходам с требуемыми и оговариваемыми условиями типичного соглашения частных сторон на эксплуатацию и техническое обслуживание в рамках схемы СЭП (см. ниже). Данный тип концессий также называется «франшиза», «аренда», «аффермаж» (французский термин) или «концессия» в Базе данных ГЧП в области инфраструктуры.

Концессии на эксплуатацию и техническое обслуживание позволяют государственному сектору в развивающихся странах передать коммерческий риск частным организациям, также создать стимулы для частного сектора, обеспечивающие эффективный сбор поступлений и регулярное техническое обслуживание в целях повышения надежности объектов и переноса их восстановительного ремонта на более поздние сроки.

СЭП-концессии (концессии на работы): В рамках схемы СЭП ответственность концессионера не ограничена эксплуатацией и техническим обслуживанием инфраструктуры, но также включает компонент первичного строительства, модернизации или капитальная реконструкция дороги. От данной компании, таким образом, требуются масштабные инвестиции и связанная с ними мобилизация частных источников финансирования с компенсацией за счет сборов с пользователей дорог (как правило, это дорожные сборы). Схема СЭП («Строительство, эксплуатация, передача») подчеркивает ответственность частной организации в ходе строительства и эксплуатации дороги и передачи (трансферта) объектов частной организации по окончании периода эксплуатации. Требуемые от частного сектора высокие первоначальные капиталовложения и соответствующий длительный срок действия концессии делают распределение рисков между сторонами ключевым элементом успеха при подобных схемах.

Было реализовано большое количество вариантов контрактов этого типа с соответствующим ростом числа сокращений для их наименования (ПСФЭ, СВЭП, СПЭ) - см. Глоссарий. В Базе данных ГЧП в области инфраструктуры данный тип ГЧП также называется «гринфилд».

СЭП-концессии предлагают дальнейшие преимущества, связанные с повышением соотношения цены и качества благодаря эффективности затрат на строительство, а также организации производства и труда, отсутствию государственных бюджетных ограничений и быстрой мобилизации инвестиционных фондов через проектное безборотное финансирование. Тем не менее, проведение тендеров и заключение контрактов изначально могут быть длительными процедурами при незначительном предыдущем опыте их проведения в данной стране.

В условиях СЭП-концессий, частные участники, как правило, учреждают компанию для реализации проекта и, получив исключительную лицензию от принимающего правительства или нанимающего органа (концессионное соглашение) на строительство, контроль, эксплуатацию и управление в рамках проекта в течение определенного срока (период действия концессии). Частные участники затем возвращают активы созданной для реализации проекта компании принимающему правительству по истечении этого периода.

Примеры СЭП-контрактов в Чили, Хорватии, Великобритании и Южной Африке представлены в Модуле 6-> «Изучение международного опыта».

Компании, органы, собирающие плату за проезд по дорогам – это государственные, частные либо наполовину государственные организации, учрежденные для развития и эксплуатации региональной либо национальной сети. Учреждение государственной компании для взимания сборов с пользователей дорог зачастую предпочитается теми правительствами, которые стремятся сохранить значительное влияние на оператора. Такая организация может взимать сборы с пользователей дорог в целях собственного развития и ее возможности по привлечению частного финансирования обеспечиваются значительной поддержкой со стороны правительства или проявленной прибыльностью и историей финансовой эффективности. Как правило, эти показатели выражаются в высоком кредитном рейтинге. Строительство объектов инфраструктуры не обязательно является частью первоначального задания. Например, может быть создана компания для эксплуатации существующего объекта дорожной инфраструктуры и строительства новых объектов, при этом поступления будут обеспечены либо посредством взимания сборов с пользователей существующих объектов, или выпуском ценных бумаг под будущие поступления, подкрепленные убедительным опытом получения доходов. Компании, собирающие плату за проезд по дорогам, внесли значительный вклад в развитие сетей автомобильных дорог в Европе (Франция; а также Италия, Испания и МЗ в Венгрии), Японии и США. Во Франции и Италии сосуществуют государственные и частные компании.

Несмотря на то, что государственные компании, работающие с платными дорогами, не могут рассматриваться в качестве примеров истинного государственно-частного партнерства, они выполняют многие характерные для ГЧП функции; согласно контракту оператора должен заключить в результате проведения конкурентных торгов контракты с частными компаниями, по крайней мере, на строительные работы и, возможно, также на эксплуатацию, техническое обслуживание и сбор платы за проезд.

Примеры компаний и органов, созданных во Франции и Индонезия для взимания сборов с пользователей дорог, представлены в Модуле 6 -> «Изучение международного опыта».



«Сборник материалов по стратегиям сокращения бедности», Всемирный банк, 2002 г.

Приватизация означает передачу общественных услуг или объекта частному сектору, иногда вместе с второстепенными операциями, для управления ими в соответствии с рыночными силами и в рамках исключительного права, предоставленного министерским или парламентским актом (или иногда лицензией). В связи с полной передачей права собственности, при которой частная организация принимает на себя все риски и обязанности, связанные с данной деятельностью, эта схема, как правило, не считается вариантом ГЧП. В автодорожном секторе приватизация, как правило, ограничена случаем с компаниями, созданными для взимания сборов с пользователей дорог, по примеру Франции (Модуль 6 «Методы» -> «Изучение международного опыта»).



«Варианты ГЧП», Федеральная дорожная администрация США
<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/options.htm>



«Справочник: Заключение основанных на эффективности контрактов на сохранение и улучшение дорожных активов», Всемирный банк
<http://www.worldbank.org/transport/roads/resource-guide/index.htm>

Компоненты выбора

Можно предположить, что проекты с более высокой степенью участия частного сектора обеспечивают более высокий рост производительности. Тем не менее, уровень сложности проектов и связанный с ним риск неудачи растет соответственно. Первая значительная трудность для лиц, принимающих решения, таким образом, заключается в определении наиболее оптимального варианта для страны и тех проектов, которые они стремятся реализовать. Основные параметры этого выбора:

- согласованность проекта/варианта с основными задачами политики в области дорожного сектора;
- способность частного сектора (подрядчиков, консультантов, финансистов.) взять на себя запланированную деятельность;
- потенциал государственного сектора по реализации различных типов проектов ГЧП;
- соответствие национальных условий (политических, юридических и институциональных рамок) контрактным и организационным механизмам, необходимых для управления проектом.

Преимущества ГЧП

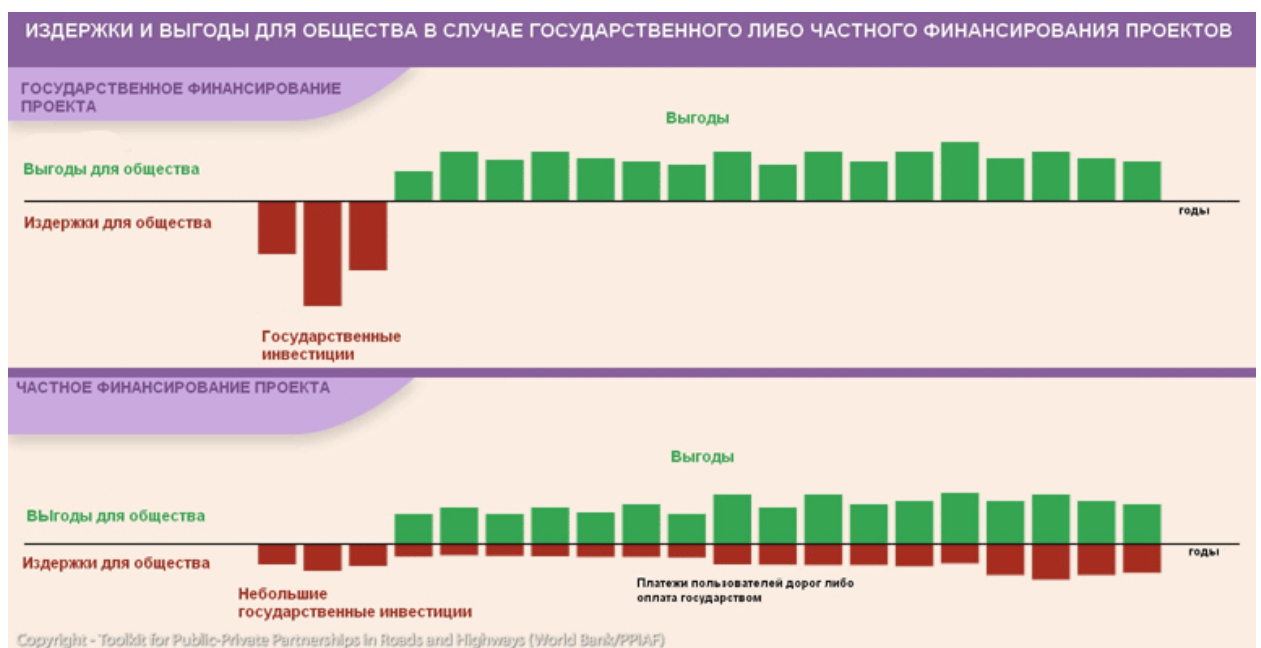
Основное преимущество предоставления общественных услуг частным сектором заключается в том, что оно позволяет государственной администрации сконцентрировать усилия и внимание на планирование и определении стратегии и правил. Частный сектор, в свою очередь, получает полномочия делать то, что он делает лучше всего и, в частности, повышать эффективность и качество услуг.

В тех случаях, когда методика закупок в рамках ГЧП применяется к правильно выбранному проекту при соответствующих обстоятельствах, возможно создание обоюдно выигрышной ситуации для частного и государственного секторов.

В этом отношении следует заметить, что, если государственный сектор не обладает достаточными бюджетными средствами для того, чтобы взяться за проект, то общественная оппозиция, основанная на сопоставлении расходов в рамках ГЧП и в условиях традиционных закупок, основана на неверном предположении о существовании выбора между традиционной методикой закупок и ГЧП.

Повышение объемов финансирования для инфраструктуры

ГЧП с частным финансированием позволяет распределить государственные издержки на проект в течение длительного периода времени в соответствии с предполагаемыми выгодами (экономии на стоимости эксплуатации автомобилей, времени поездки, аварийности). Таким образом, высвобождаются государственные фонды для инвестиций в тех областях, в которых частные инвестиции являются невозможными либо неприемлемыми.



Источник: EGIS

В случае с проектами, финансируемыми государством, первоначальные капиталовложения производятся государственным сектором и компенсируются обществом в виде проектных выгод. В случае проектов с частным финансированием общественные издержки возникают в связи с выплатами частному сектору в течение всего этапа эксплуатации проекта, либо выплат правительства или взимания платы, в частности, с пользователей дорог.

Должно существовать четкое различие между финансовым источником инвестиций, которые должны быть предоставлены частным сектором в виде задолженности либо (в меньшей степени) собственного капитала и источником поступлений, которые будут компенсировать инвестиции и которые должны производиться налогоплательщиками и (или) пользователями дорог.

Повышение объемов возможно только в случае мобилизации дополнительных источников поступлений (в основном, пользовательских платежей) или если инвестиции в рамках ГЧП считаются внебюджетными расходам в целях государственного бухгалтерского учета (Модуль 2 -> «Государственный бухгалтерский учет»). Тем не менее, в последнем случае, несмотря на то, что инвестиции не считаются государственным долгом, последующие платежи по схемам со скрытой платой или платой за эксплуатационную готовность сократят объем доступных бюджетных средств в течение срока действия контракта на ГЧП. Бюджетные средства могут быть высвобождены в течение ближайших лет, однако при этом следует обращать внимание на избежание перерасхода бюджетных средств в будущем.

Португальская программа ГЧП в секторе автомобильных дорог (SCUT)

После того, как Португалия выступила в 1995 г. с широкомасштабной программой усовершенствования дорожной инфраструктуры, в стране произошло быстрое развитие рынка ГЧП в данном секторе, что позволило привлечь как внутренних, так и международных спонсоров, финансистов и консультантов. Начиная с 1996 г., Португалия провела 17 тендеров в дорожном секторе, в результате которых были произведены инвестиции в размере 6,5 млрд. Евро в первоначальные капитальные расходы и было построено почти 2 000 км новых дорог. Португальские власти разделили программу между двумя различными концептуальными моделями, заключавшимися в фактическом и скрытом взимании платы за проезд. При этом на непрерывности реализации программы негативно сказалась ошибка в расчете влияния государственной задолженности на последнюю модель. Сегодня считается, что было начато слишком большое число проектов одновременно, первоначальное планирование не полностью учитывало общенациональные масштабы, распределение рисков было ненадлежащим, а экспроприации в пользу нанимающего органа привели к перерасходу средств и задержкам. В этой связи будущие дорожные сделки в Португалии должны следовать модели с фактическим взиманием платы за проезд.

Источник: «Меморандум ЕМП. Наиболее часто задаваемые вопросы по ГЧП», Европейские международные подрядчики, сентябрь 2006 г.

Если первоначальные капиталовложения в проект ГЧП выходят за рамки государственного бюджета, это позволяет государственному сектору производить или ускорять инвестиции в инфраструктуру что иначе было бы невозможно, или было бы отсрочено до более позднего срока. Таким образом, реальный выбор, учитывая бюджетные ограничения, как правило, заключается, не между ГЧП и

традиционными закупками, а между ГЧП и отсутствием каких-либо инвестиций. ГЧП, таким образом, предпринимается в дополнение к другим видам государственных инвестиций, а не в качестве их замены.

Возможный объем роста финансирования за счет пользователей дорог можно аргументировать тем фактом, что в настоящее время в мире более 95% инвестиций в дорожные сети финансируется из государственных бюджетов и менее 5% - непосредственно за счет сборов (т.е., прямых пользовательских выплат).



Бюллетень МДФ «ГЧП - основные принципы финансирования инфраструктуры и сбора платежей». Бюллетень МДФ, специальное издание, январь 2008 г.

Обзор факторов эффективности частного сектора

Эффективность частного сектора уже признается в рамках традиционной процедуры закупок услуг частного сектора по строительству, техническому обслуживанию и проектированию. ГЧП позволяет значительно повысить эффективность частного сектора благодаря применяемой к контрактам на ГЧП концепции полного жизненного цикла.

Концепция жизненного цикла позволяет частному сектору добиваться эффективности в следующих четырех основных областях:

- **Планирование и организация работ.** Долгосрочные контракты позволяют подрядчику усовершенствовать планирование и программирование работы. Частный сектор обладает большей гибкостью в использовании ресурсов (кадров, оборудования и материалов) при реагировании на постоянно меняющуюся ситуацию, что может в значительной степени обеспечить соблюдение сроков.
- **Оптимизация стоимости жизненного цикла.** В правильно разработанном контракте в рамках ГЧП предусматривается долгосрочное решение задач, как по строительству, так и по ремонту и техническому обслуживанию; подрядчик, таким образом, может сбалансировать расходы в течение срока реализации проекта и найти эффективные компромиссы между инвестиционными, сервисными и эксплуатационными издержками в зависимости от экологических, социальных и экономических факторов. Частный оператор может обеспечить оптимальное проведение работ по реконструкции и техническому обслуживанию в течение цикла износа дорожного покрытия без ограничений, связанных с наличием государственного финансирования и проведением тендеров, что зачастую задерживает выполнение необходимых работ в рамках традиционной процедуры.
- **Управление рисками.** При надлежащем определении и распределении рисков, международный опыт указывает на тенденцию, согласно которой работы, выполняемые в рамках контрактов в рамках ГЧП, соответствуют прогнозам издержек и соблюдения сроков в большей степени, чем традиционные контракты.

- **Новаторство.** Подход, основанный на жизненном цикле ГЧП, обеспечивает стимул поиска подрядчиками альтернативных решений для соблюдения производственных показателей с более низкими издержками и (или) с более высокими показателями эффективности. Научно-исследовательские работы могут сделать возможным усовершенствования качества и эффективности строительных технологий, процессов и оборудования. Также постепенно признается, что наиболее экономичными также могут быть экологические решения (например, вторичное использование материалов дорожной одежды, энергоэффективные горячие смеси и т.д.), так как они, как правило, имеют меньшие потребности в ресурсах.

На дорогах с высокой плотностью движения, где большое значение имеют перегруженность и безопасность, участие частного сектора может обеспечить более диверсифицированные услуги, оптимально соответствующие потребностям и ожиданиям пользователей дорог. Новаторские системы и услуги управления транспортными потоками или службы экстренной помощи более эффективно предоставляются частным сектором.



Бюллетень МДФ «ГЧП - Государственно-частное партнерство (ГЧП) в области дорожных работ: счастливый брак», Мишель Демарр. Бюллетень МДФ, специальное издание, январь 2008 г.

Конкурентный тендерный процесс должен обеспечивать передачу наиболее высокой доли в привнесенной частным сектором эффективности государственному сектору благодаря сокращению стоимости жизненного цикла инфраструктуры.

Конкуренция является основным фактором мотивации менеджеров в сокращении потерь, повышении рабочих характеристик и эффективном выделении ресурсов. Более того, так как многие дорожные проекты предусматривают использование общественного имущества, оно должно выделяться на конкурентной основе для получения максимальной цены и таким образом, защиты интересов сообщества. Могут использоваться две основные формы конкуренции.

Реализация принципов рыночной конкуренции (конкуренция между частными фирмами или видами транспорта на рынке без регулирования входа) в дорожном секторе является непростым процессом. Требование наличия долгосрочных и всесторонних контрактов в целях максимального роста производительности и практическая невозможность присутствия нескольких фирм, оказывающих аналогичные услуги на одной и той же дороге, вступают в противоречие с этим принципом. Иногда могут быть реализованы меры, предотвращающие злоупотребление доминирующим положением со стороны частных операторов. Заключение контрактов одновременно с несколькими фирмами для предоставления аналогичных услуг на сопоставимых участках сети обеспечит хорошие данные для сопоставительного анализа и будет естественным органом регулировать рынок. На платных дорогах возможность использования альтернативных маршрутов в том же коридоре (дорожными либо иными видами транспорта) также может производить стимулирующий эффект, если при этом не будет создаваться угроза финансовой эффективности.

Конкуренция за рынок (конкуренция между частными фирмами за право предоставления услуг на конкретной дороге или части сети) может быть достигнута благодаря выбору частных фирм через конкурентные торги. Согласно

этому положению, концентрация конкуренции происходит в течение нескольких месяцев периода закупок, при том, что выгоды предполагаются в течение всего периода эксплуатации.

Один из существенных результатов привлечения частного сектора является более эффективная реализация проектов.

В Великобритании, которая проводит самую масштабную в мире программу ГЧП, о более эффективной реализации проектов сообщалось НАО (Национальным финансово-ревизионным управлением) в докладе « ЧФИ: Эффективность строительства, февраль 2003 г.» Следует заметить, что ЧФИ является национальным термином для ГЧП.

БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ГЧП, ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

	Предыдущий опыт (государственное исследование 1999 г.)	Опыт ЧФИ (опрос НАО, 2002 г.)
Строительные проекты, в которых издержки государственного сектора превышают согласованную контрактную цену	73%	22%
Строительные проекты с поздней датой сдачи работ государственному сектору	70%	24%
<p>Примечания:</p> <p>Ни одно из повышений цены ЧФИ после заключения контрактов не было связано с изменениями, принятыми консорциумом самостоятельно. Например, в некоторых случаях департамент внес изменения в ряд спецификаций после проведения тендера, в результате чего была повышена цена с учетом этих изменений. Некоторые изменения в спецификациях были связаны с новыми факторами, затрагивающими потребности департамента, возникшими после заключения контракта. Эти изменения также привели бы к повышению цен в рамках традиционной методики закупок</p>		<p>Только в восьми процентах исследованных проектов ЧФИ задержки длились более двух месяцев. Отсутствуют сопоставительные данные для данной статистики по проектам, проводимых в рамках традиционной методики закупок. В предыдущих исследованиях традиционных закупок использовались данные о процентах просрочки, а не о количестве месяцев</p>

Источник: Национальное финансово-ревизионное управление

Это преимущество связано с возможностью ГЧП предоставить информационное обеспечение стратегии традиционных закупок. Четко сформулированные цели, более оптимальные технологии оценки и формулировка уточненного экономического обоснования в рамках государственного сектора могут

рассматриваться в качестве побочного результата хорошо разработанного подхода к партнерству.

Правительство и контролирующие органы могут, таким образом, проводить сопоставительный анализ показателей и качества услуг, предоставляемых частным сектором. Этот анализ может использоваться для определения качества услуг, предоставляемых государственными органами.

Поддержка реформы государственного сектора

Программа ГЧП может служить в качестве катализатора для ряда реформ государственного сектора

- **Прозрачность и ответственность.** ГЧП показывает реальную стоимость объекта - она не может быть разделена на части и похоронена в делянках государственного бухгалтерского учета, в частности, она делает прозрачной общую стоимость жизненного цикла объекта, включая эксплуатацию и техническое обслуживание, и вынуждает государственный сектор выбирать методы поставки услуги и оплаты за них. Государственный бухгалтерский учет не занимается комплексным изучением издержек общественной инфраструктуры. Результатом прозрачности является отчетность: так как государственные чиновники не могут скрыть расходы, они должны оправдывать свой выбор, как бы это ни было неудобно для них.
- **Навыки проведения закупок.** Процесс ГЧП формирует навыки проведения закупок в государственном секторе, так как государственные требования должны быть заблаговременно проанализированы и определены и после принятия решений по ним их невозможно легко изменить. Основным фактором перерасхода государственных средств при строительстве является то, что орган власти не описывает достаточно подробно свои потребности или меняет свои подходы на этапе строительства. При том, что перерасход средств возможен при ГЧП, он, несомненно, менее вероятен. Более того, во время переговоров о контракте на ГЧП орган власти должен думать о долгосрочной поставке услуг, эксплуатации и техническом обслуживании данного объекта как часть общих затрат, вместо того, чтобы рассматривать только капитальные расходы. Государство может более широко использовать опыт комплексного подхода, применяемого в закупках в рамках ГЧП. В идеале, прозрачность закупок в рамках ГЧП также может распространиться и на традиционные закупки.
- **Управление.** ГЧП позволяет органу власти действовать в качестве регулятора и, таким образом, сосредоточить внимание на планировании услуг и мониторинге эффективности вместо участия в ежедневной поставке услуг.
- **Конкуренция.** При незначительном количестве инициированных проектов она может служить в целях сопоставительного анализа издержек и поставки услуг в отношении подавляющего большинства объектов, по-прежнему контролируемых государством, что также должно привести к совершенствованию закупок и поставке услуг государственными органами. Фактически, в небольшом числе стран (например, в Норвегии) ГЧП инициировались в основном для сопоставления их с государственными закупками, скорее чем по бюджетным причинам.



Остальные преимущества описаны в «Предварительной типологии государственно-частного партнерства». Прудомм, выдержка из издания «Финансирование крупных проектов в области инфраструктуры и общественных услуг», Perrot, 2001 г.

Снижение рисков для государственного сектора

Передача части проектных рисков частным партнерам является одним из ключевых стимулов, формируемых государственно-частным партнерством, и непосредственно отражается в более высоком контроле государственного сектора над общими расходами на проект, сроками поставок и качеством результатов.

В целом, коммерческие риски передаются частному сектору, включая отсутствие спроса на предоставляемые объектом услуги или продукты, риски, связанные с издержками на услуги или продукты, а также с колебаниями курсов иностранных валют или инфляцией.

Переводя риски на сторону, которая имеет больше возможностей для управления ими и сокращения их, государственный сектор сокращает вероятность возникновения рисков и их возможные последствия и, таким образом, достигается общая эффективность проекта, отражающаяся в более низких общих расходах в течение срока реализации проекта.

Прочие возможные преимущества

Ниже приводится ряд прочих возможных преимуществ ГЧП, их фактическое возникновение и масштабы в зависимости от конкретного проекта ГЧП.

- Повышение уровня услуг, в частности, для проектов, в которых предусматриваются платежи пользователей дорог (дорожные сборы и пр.).
- Содействие экономическому и социальному росту благодаря прямым частным инвестициям.
- Передача современных технологий местным государственным и частным секторам.
- Жесткий отбор проектов и предотвращение политических «белых слонов».
- Содействие экологической и социальной устойчивости: внимание частного сектора направлено на эффективное использование ресурсов и материалов в течение жизненного цикла проекта.
- Распространение частной собственности и принятие рыночного подхода к экономике.
- Стимулирование местных рынков капитала и долговых обязательств.

Источник: Египет, Министерство инвестиций, Египетский инвестиционный портал



http://www.investment.gov.eg/MOI_Portal/en-GB/Investment/PPP+Strategy/



«Платные дороги, вопрос обучения», стр. 66
<http://www.ibtta.org/Tollways/issue.cfm?ItemNumber=1176>



«Меморандум ЕМП. Наиболее часто задаваемые вопросы по ГЧП». Европейские международные подрядчики, 2006 г.



«Оценка проектов ГЧП, финансируемых ЕИБ. Сводный отчет» Европейский инвестиционный банк, 2005 г.

Недостатки ГЧП

Большинство развивающихся стран не разработали проекты или программы ГЧП в автомобильном секторе и разработанные программы в основном сосредоточены в странах со средним уровнем доходов. Несмотря на их значительный потенциал, изначальные ожидания в плане масштабов и темпов развития ГЧП не были реализованы и развитие ГЧП во многих странах ограничено.

Таким образом, очевидно, что ряд недостатков или проблем препятствуют развитию программы ГЧП. Если существует стремление привлечь частный сектор в обеспечение и финансирование инфраструктуры, правительства должны полностью выявить недостатки и связанные с ними ограничения и обратиться к их устранению при разработке программы ГЧП.

Во-первых, следует отметить, что благодаря ряду дополнительных факторов дорожная инфраструктура менее подходит для ГЧП, чем другие виды инфраструктуры.

- Для некоторых видов инфраструктуры, таких как местные или городские дороги физическая сложность исключения не платящих пользователей или высокая оперативная стоимость реализации системы прямых пользовательских платежей, усложняют создание конкурентного рынка.
- При наличии существенных внешних факторов (таких как перегруженность дороги и загазованность), которые не могут быть легко устранены посредством рыночных инструментов, существует более высокая вероятность вмешательства со стороны правительства.
- При низкой интенсивности движения прибыльность пользовательских платежей также, вероятно, будет низкой. И наконец, некоторые объекты дорожной инфраструктуры так тесно переплетены с территориальным планированием, что правительства не стремятся полностью предоставить их в распоряжение частного сектора.

В целях обеспечения крайне важных обязательств государственного сектора, пользователей и населения в целом, недостатки ГЧП должны быть четко определены и проанализированы в контексте данной Программы или проекта ГЧП. Орган власти должен затем определить стратегию связи для того, чтобы потенциальные недостатки не отражались в общественном восприятии.

Сложность

ГЧП – это сложные структуры, а сложность обычно означает высокие расходы. Количество игроков, принимающих участие в реализации ГЧП (Модуль 1 -> «Основные участники и их функции») является показателем сложности и масштабов необходимого уровня анализа в целях подготовки и управления различными компонентами.

Эта сложность требует обязательств государственных органов по реализации процессов за рамками их обычного круга ответственности, соответствующих мер по укреплению потенциала в рамках государственного сектора, а также более активного привлечения внешних консультантов.

Долгосрочное обязательство

ГЧП представляет долгосрочное обязательство между государственным и частным секторами. Более того, оно является одним из ключевых движущих сил эффективности частного сектора. Тем не менее, оно может представлять ограничения для власти, которые должны быть внимательно изучены.

- **Политическое обязательство.** Политический мандат, как правило, гораздо короче по времени, чем срок проекта ГЧП или периода, необходимого для оценки долгосрочных выгод для дорожного сектора.
- **Гибкость.** Обязательство государственного органа может распространяться на 20-30 лет. Контракт на ГЧП относится к типу так называемых «неполных контрактов», т.е., контракт не может предусмотреть все возможные случаи в будущем. Чем более длительным и сложным является контракт, тем более верным является сказанное выше, и, таким образом, тем менее реальным для органа власти будет отказаться или передать ответственность за управление непредвиденными обстоятельствами.
- **Проектирование.** Концессионер должен составить проект автомобильной дороги в соответствии данным стандартом обслуживания. Государственный орган не может, как правило, навязать определенные методы, технологии или поставщиков, которые бы включали способность концессионера принять на себя ответственность за проект в течение жизненного цикла.
- **Ограничения, связанные с планированием.** ГЧП требует стабильного и долгосрочного горизонта планирования; это, как правило, имеет место в автомобильном секторе, хотя может приводить к конфликтам. Например, неконкурентные положения концессии на платные дороги могут воспрепятствовать принятию органом власти других мер по усовершенствованию автомобильных дорог. С другой стороны, те проекты, в которых орган власти не может четко определить эти требования и придерживаться их или в которых быстро изменяются технологии, не пригодны для ГЧП. Помимо прочего, это послужило причиной, по которой Великобритания отменила использование ГЧП для информационно-технических проектов.

Потенциальные расходы органа власти в связи с потерей гибкости – это издержки, связанные с существенными изменениями в объекте при наличии фактического монополиста-поставщика, а также дополнительные финансовые издержки, связанные с расторжением контракта на ГЧП в том случае, если отсутствует дальнейшая заинтересованность в объекте.

Тем не менее, следует помнить о том, что в тех случаях, когда автомагистраль строит орган власти, это само по себе представляет долгосрочное обязательство; оно не может быть устранено или передано другому лицу без значительных потерь. Условия ГЧП делают этот вопрос прозрачным.

Требования к основам концепции ГЧП и соответствующим реформам

Реализация проектов ГЧП требуют предварительного учреждения основ концепции ГЧП (Модуль 3 -> «Концепция ГЧП»). Вероятно, потребуется принятие

ряда структурных мер для учреждения благоприятной среды, которая может заинтересовать частный сектор в обеспечении и финансировании дорожной инфраструктуры.

Этот первичный процесс займет определенное время и обязательно существует инерция государственного сектора по развитию процесса, несмотря на предполагаемую оппозицию со стороны ряда представителей политического и социального секторов. Основные движущие силы - это способность найти дополнительное финансирование для основной инфраструктуры и ожидаемые выгоды в соотношении цены и качества благодаря привлечению частного сектора. Государственные обязательства должны обеспечить издержки первичного процесса для реализации рамок и стратегии ГЧП ввиду конкуренции с другими, более неотложными потребностями государственного бюджета, в частности, таких как обслуживание автомобильных дорог и инвестиции в их развитие

Кроме этого, политика в области ГЧП может сопровождать более широкую реструктуризацию дорожного органа с сокращением числа гражданских служащих и (или) передаче обязанностей частному сектору. Без тщательного планирования и реализации в сочетании с социальными мерами, эти программы могут привести к демотивации и оппозиции со стороны сотрудников дорожного органа.

Правительства должны стремиться получить поддержку этого процесса со стороны международных организаций и финансовых агентств.

Операционные издержки

Размер издержек на закупки в рамках ГЧП может достигать 5-10% капитальных затрат на достаточно крупный проект и не сокращаться пропорционально в отношении менее крупных проектов. Из этого следует, что ГЧП не является экономически эффективной моделью для крайне малых проектов, если только они не могут быть объединены (в Великобритании, проекты с инвестициями менее 40 миллионов долларов США больше не рассматриваются в целях ГЧП). Равным образом, спорной является пригодность ГЧП для очень крупных проектов, в которых дополнительная структурная сложность может задушить проект под весом создаваемых им сложностей.

Эти расходы по контрактам также присутствуют в традиционных закупках; при этом составление соглашений менее сложно и, вне сомнений, они менее затруднительны в реализации и мониторинге.

Преобладание иностранных игроков на рынке ГЧП

ГЧП-консорциумы, как правило, возглавляются опытными международными игроками, обладающими необходимым опытом и финансовой устойчивостью, позволяющими им взять на себя финансирование и риск инвестиций в рамках ГЧП. Это еще более типично для развивающихся стран. Доминирующая роль крупных иностранных подрядчиков может иметь политические эффекты и непосредственно влиять на местные подрядные организации, ограничивая участие внутренних игроков. Тем не менее, очевидно, что разработчики ГЧП должны полагаться на широкий спектр внутренних поставщиков, подрядчиков и консультантов на условиях субподряда.

ВЕДУЩИЕ РАЗРАБОТЧИКИ В ОБЛАСТИ ТРАНСПОРТА В 2006 Г.		
	Концессии / Проекты ГЧП	
	Строительство и эксплуатация	Строительство и эксплуатация
MIG / Macquarie Bank (Австралия)	51	14
ACS Dragados / Iridium (Испания)	45	22
Ferrovial / Cintra (Испания)	44	34
Sacyr Vallehermoso (Испания)	29	19
FCC (Испания)	27	20
Albertis / La Caixa (Испания)	24	2
Vinci / Cofiroute (Франция)	21	26
Hochtief (Германия)	19	16
OHL (Испания)	17	10
Cheung Kong Infrastructure (Гонконг)	17	4
Laing / Equion (Великобритания)	15	2
Acciona / Nesco (Испания)	14	18
Alstom (Франция)	13	6
Egis Projects (Франция)	13	10
Andrade Gutierrez (Бразилия)	10	6
AMEC (Великобритания)	9	6
Bouygues (Франция)	8	22
Bilfinger Berger (Германия)	8	9
Siemens (Германия)	8	8
Caja Madrid (Испания)	8	0
Bechtel (США)	7	5
Balfour Beatty (Великобритания)	7	5
KBR Brown & Root (США)	7	3
BRISA (Португалия)	7	3
Skanska (Швеция)	6	10
Impreglio (Италия)	6	4
New World Infrastructure (Китай)	6	2
Alfred McAlpine (Великобритания)	6	1
Fluor (США)	5	17
Bombardier (Канада)	5	6

Carillion (Великобритания)	5	2
AMEY (Великобритания)	5	5
Strabag (Германия)	5	14
Transurban (Австралия)	4	7
ABB (Швейцария)	4	4
* Концессии на автомобильные дороги, мосты, туннели, железнодорожные, морские, речные порты и аэропорты с капиталом более 150 млн. долларов США – строительство (эксплуатация) после 1985 г.		

Источник: Финансирование общественных работ, октябрь 2006 г.

Рост издержек на строительство в связи с ограниченным потенциалом внутреннего рынка

Большой рост спроса на строительные работы в рамках ГЧП может вызвать проблемы для местной строительной отрасли и привести к росту цен, таким образом, сводя на нет другие выгоды, которые могли бы быть получены благодаря движению в направлении ГЧП. Значительный рост строительных издержек наблюдался по отношению к школам и больницам в Великобритании и дорогам в Португалии, во всех отраслях, в которых существовали крупные программы ГЧП.

Аналогичным образом, масштабы и сложность проектов ГЧП препятствуют участию менее крупных подрядчиков в торгах, что, таким образом, сокращает конкуренцию и также может повлиять на окончательную сумму расходов.

Тем не менее, этот вопрос в большей степени связан с общим объемом строительных работ на автомобильных дорогах и в других гражданских и строительных сферах, скорее, чем движение в сторону ГЧП как таковое.

Внедрение пользовательских платежей

Внедрение или реструктуризация пользовательских платежей – деликатный вопрос. При отсутствии надлежащего планирования и обоснования перед пользователями дорог и другими участниками, он может привести к потере политической поддержки, недовольству или даже проблемам юридического характера. Взимание платы за проезд также имеет особенно отрицательное психологическое воздействие на пользователей дорог.

Правительство должно внимательно изучить вопросы расширения стратегии платы за проезд и определить приемлемые уровни дорожных сборов.

Прибыль частного сектора за счет общества

Это – часто слышимая критика программы ГЧП, которую сложно оспорить перед общественным мнением. Оно основано на предположении о том, что ГЧП предоставляют частным инвесторам возможность получения прибыли посредством оказания услуг, которые могли бы быть предложены государственным сектором с большей экономической эффективностью. Эта позиция может быть усилена в случае правительственных субсидий и представлением о том, что

деньги налогоплательщика используются для непосредственного финансирования чистой прибыли частных инвесторов.

Тем не менее, многие индивидуальные компоненты структуры ГЧП, такие как строительство объекта, в любом случае обеспечивались бы частным сектором. Предельная дополнительная прибыль, которую частный сектор получает благодаря инвестициям в проект ГЧП, по сравнению с прибылью в рамках традиционных закупок, возможно, недостаточна для того, чтобы поддержать этот аргумент.

Проблема с ГЧП, во главе которых стоят финансовые организации

Финансовая организация может выделить существенные ресурсы в создание консорциума для подачи тендерной заявки только для того, чтобы «разъединить» компоненты после того, как заявка окажется успешной. В этих обстоятельствах, правительство может предпочесть прямую работу с частными сторонами, которые в конечном итоге будут нести риск, заключению контракта с финансовым посредником.

Правительство, таким образом, должно внимательно относиться к составу частного консорциума и конкретным функциям каждого игрока в рамках контракта на ГЧП для того, чтобы обеспечить долгосрочное соотношение цены и качества.

Периодичность пересмотра контрактных условий

Преимущество контракта на ГЧП для государственного сектора могут быть уменьшены в результате пересмотра условий, которое становится более типичной характеристикой государственно-частного партнерства, особенно в Южной Америке. В этих обстоятельствах, частная сторона может добиться столь благоприятных контрактных условий, которые она никогда не смогла бы получить в конкурентных условиях.

Государственный сектор должен убедиться в защите общественных интересов, используя тот же жесткий подход к пересмотру условий, как и при формировании и обсуждении первоначального контракта - Модуль 5 -> «Поправки и изменения в контрактах ГЧП».

Обзор опыта ГЧП

Исторический контекст

Использование частных инноваций и финансирования в общественной инфраструктуре не является новой концепцией, а, скорее, возрождаемой старой традицией.

Предыстория ГЧП

Начало партнерских отношений между частным и государственным секторами можно проследить еще в Римской империи две тысячи лет назад в Европе. Была создана сеть почтовых станций в дополнение к широкому строительству дорожной сети римскими легионами. Почтовые станции, которые фактически представляли собой небольшие поселения вокруг больших конюшен, складов, мастерских, гостиниц и военных барачков, строились и управлялись частным партнером в течение пятилетнего периода, иногда, включая техническое обслуживание соответствующей дороги в рамках контракта, именуемого «тапсера» и присуждаемого муниципалитетами по результатам конкурентных торгов. Римляне также выдавали концессии на строительство и эксплуатацию портов и внутренних гаваней.

Тем не менее, с падением Римской империи эта процедура исчезла и вновь появилась только в средние века при строительстве новых укрепленных городов и заселении новых земель на юго-западе Франции в 12 и 13 веках. При заселении укрепленных населенных пунктов жителям выдавались концессии на целые деревни по долгосрочным коллективным контрактам, обязывавшим жителей производить улучшения своей деревни. Более того, установившейся средневековой традицией была практика предоставления концессий на деятельность в рамках монополии сообщества (мельница, масляный пресс, пекарня, мост и т.д.), а также соответствующая оплата, обычно за мосты и дороги, когда концессионер платил часть своего дохода сообществу для финансирования новых работ.

В 16 и 17 веках европейские монархи, в частности, во Франции, начали более активно выдавать государственные концессии на программные работы по строительству каналов, мощению дорог (фактически, дорожные концессии - см. примечание¹), сбору мусора, общественному освещению, доставке почты и общественному транспорту.

Индустриализация в Европе в 19 веке привнесла быструю урбанизацию и расширение общественной сети в области транспорта (железные, трамвайные дороги, метро), водоснабжение, канализация и энергетика. Эта экспансия, которая была достигнута в основном благодаря частным предпринимателям, отметила золотой век для концессий в Европе. Создание железных дорог происходило в рамках концессий во всех европейских странах. На севере и юге либеральные идеи, порожденные французской революцией, и, в частности, принцип свободного

¹ В 1669 г., Франция приняла новые контракты на работы, включающие обязательный восьми - десятилетний период обслуживания новых объектов строительства, особенно на создание основной сети дорог. Эти контракты предшествовали современным концессионным соглашениям.

предпринимательства, играли важную роль в систематическом выборе концессий. Этот период отличался слабыми административными структурами во всех сферах делегируемой общественной деятельности.

Европейские войны 20 века изменили эту тенденцию. Благодаря войнам возросла роль государства, как в подготовке войн, так и в устранении их последствий. Крушение государств, экономик и долгосрочных контрактов происходили во всех европейских странах. Редкая до 1914 г., инфляция и ее последствия для контрактов стали явными в ходе Великой депрессии 1929 г. Последующее создание «государства всеобщего благоденствия» существенно повысило роль и ресурсы послевоенных государств.

В результате экономической сумятицы и отсутствии активности по контрактам либо повреждений в военные годы, концессии во многих сферах были отменены и в редких случаях восстанавливались. Понятие государственных компаний появилось для того, чтобы избежать финансовой уязвимости традиционно крайне долгосрочных контрактов, шаг, которому последовала вся Европа в послевоенные периоды, и, таким образом, значительно выросли масштабы гражданского сектора услуг. Кроме этого, благодаря влиянию коммунистической идеологии, коллективизм считался реальной и желанной альтернативой принципам свободного рынка.

Таким образом, после Первой мировой войны была в целом разработана, создана и профинансирована из государственных средств новая общественная инфраструктура, и до 1982 г. частное финансирование транспортной инфраструктуры в странах с развивающейся или переходной экономикой было весьма ограниченным.

Одним важным исключением в Европе были программы строительства платных дорог во Франции и Испании, которые с 1960-х финансировались частными консорциумами, в основном подрядчиками и банками. Тем не менее, экономические потрясения в результате нефтяных кризисов в 1970-х привели к финансовым затруднениям для многих концессионных компаний, многие из которых были впоследствии национализированы - в Испании пять из двенадцати компаний, а во Франции три из четырех компании. (Модуль 6 «Методы» -> «Изучение международного опыта» -> «Франция»).

В США, ГЧП сыграли значительно менее выдающуюся роль в развитии транспортной инфраструктуры. Несмотря на то, что частные инвесторы в 19 веке построили преобразовавшие страну каналы и железные дороги, современные автомобильные дороги были построены в 1930-х и 1940-х государственными компаниями, созданными правительствами штатов и местными властями. В восточной части страны было отдано предпочтение взиманию платы за проезд, тогда как западные штаты использовали доходы от специального бензинового налога на финансирование бесплатных автострад «freeways». Начиная с 1950-х гг., создание Правительственного фонда строительства шоссейных дорог, финансируемого за счет общегосударственного топливного налога в размере четыре цента за галлон, позволило построить систему скоростных автомагистралей между штатами.

Во всем промышленно развитом и развивающемся мире вновь проявлялось движение в сторону либерализации и приватизации инфраструктурных операций, которые началось в 1980-х и резко ускорилось в 1990-х. Первое десятилетие 21 века стало свидетелем консолидации определенных программ ГЧП, стагнации других, а также экспансию на новые рынки, особенно в Азии.

Ряд развивающихся стран приняли участие в этом движении, выступая в качестве пионеров для новых форм ГЧП. Лидеры рынка - страны с формирующейся экономикой, такие как Чили, Бразилия, Китай, Венгрия и, в последнее время, Индия, предприняли более существенные шаги по внедрению частного сектора в инфраструктуру, развитие и техническое обслуживание, чем многие промышленно развитые страны. Одновременно с этим, инициативы, направленные на поиск подрядчиков на техническое обслуживание среди частных фирм реализуются в Африке, Азии и, в большей степени, в Латинской Америке.



«2000 лет истории государственно-частного партнерства», Ксавьер Безаньон. Presse des Ponts et Chaussées, 2004 г. (на французском языке)



«Государственно-частное партнерство и развитие транспортной инфраструктуры: тенденции по обе стороны Атлантики», РВ Consult и Федеральная дорожная администрация США, 2006 г.

Программы ГЧП, реализуемые в мире в настоящее время

Ряд передовых стран ОЭСР в настоящее время имеют устойчивые программы ГЧП.

Частная финансовая инициатива (ЧФИ), в Великобритании, начало которой было положено в 1992 г., в настоящее время отвечает приблизительно за 14 процентов государственных инвестиций и имеет проекты в большинстве основных инфраструктурных областей. Другие страны с серьезными программами ГЧП - это Австралия (в частности, штат Виктория) и Ирландия, притом, что Соединенные Штаты имеют существенный опыт в области лизинга (который имеет общие характеристики с ГЧП). Во многих континентальных западноевропейских странах сейчас осуществляется ряд проектов ГЧП, несмотря на то, что их доля в общем объеме государственных инвестиций довольно небольшая; к ним относятся Франция, Италия и Испания, имеющие многолетнюю традицию концессий на развитие шоссейных дорог, а также другие - Финляндия, Германия, Греция, Нидерланды и Португалия. В ответ на потребность в крупномасштабных инвестициях в инфраструктуру при слабом финансовом положении, ряд стран в Центральной и Восточной Европе, включая Чешскую Республику, Венгрию, а также Польшу, начали работу в рамках ГЧП. Также появляются программы ГЧП в Канаде и Японии. Среди проектов ГЧП в большинстве этих стран преобладают проекты по развитию автомобильных дорог. Кроме этого, механизмы типа ГЧП в настоящее время используются для развития трансъевропейской дорожной сети.

В Латинской Америке, в т.ч., в Чили, Колумбии и Мексике, ГЧП используется для продвижения участия частного сектора в проектах с государственными инвестициями. Чили имеет устоявшуюся программу ГЧП, которая использовалась для развития автомобильных дорог, аэропортов, тюрем и ирригации. В Колумбии ГЧП используются с начала 1990-х, однако первые проекты не были должным образом разработаны. В возобновленной программе ГЧП особое внимание уделяется дорожным проектам. В Мексике ГЧП впервые было использовано в 1980-х для финансирования автомобильных дорог, однако оно оказалось unsuccessful. С середины 1990-х ГЧП более успешно использовались в Мексике для растущего числа проектов с государственными инвестициями в

энергетическом секторе, а также существуют планы расширения использования ГЧП на другие услуги. Некоторые другие страны, особенно Бразилия, планируют значительное использование механизмов ГЧП. Как и в Европе, рассматривается региональный подход к развитию инфраструктуры в Латинской Америке с использованием механизмом типа ГЧП.

В Азии ГЧП по-прежнему используется для развития в рамках устоявшейся программы в Южной Корее, обширной программы инвестиций в Китае, быстро развивающейся программы в Индии и других программ, а также, несмотря на различную степень реализации и успешности в Индонезии, Филиппинах и Сингапуре. В Африке выраженным региональным лидером является Южная Африка, которая инициировала или разрабатывает проекты ГЧП в ряде отраслей. Немногие прочие африканские страны имеют существенный опыт работы с ГЧП или иными формами привлечения частного сектора, за исключением энергетического и водного секторов (например, в Кот-д'Ивуар и Сенегале).

В Модуле 6 -> «Изучение международного опыта» представлена выборка случаев из проектов ряда стран. Эти разбор случаев из практики должен предоставить полезные международные примеры для подготовки стратегии ГЧП и вариантов проектов.

В них представлены как положительные примеры положительного опыта, так и примеры проектов, столкнувшихся с трудностями и, в некоторых случаях, провала в связи с непреодолимыми проблемами.

Разбор случаев из практики представлены как:

- Разбор случаев из практики стран с представлением общей стратегии и развития ГЧП в дорожном секторе. Представлены: Франция, Индия, Корея, Бразилия, Индонезия, США, либо как
- Разбор случаев из практики реализации проектов с представлением конкретного проекта, его характеристик и развития, которые определяются его воспринимаемым успехом или неудачей. Представлены проекты в Хорватии, Венгрии, Чили, Южной Африке, Сербии, Великобритании и Замбии.

Дополнительная информация об опыте и процедурах в области основанного на эффективности технического обслуживания представлены в:



«Справочник: Заключение основанных на эффективности контрактов на сохранение и улучшение дорожных активов», Всемирный банк <http://www.worldbank.org/transport/roads/resource-guide/>

Базы данных

База данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры

Внедрение

Принадлежащая Всемирному банку и PPIAF база данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры предоставляет богатую и подробную информацию о процессах привлечения частного сектора в финансирование инфраструктуры в развивающихся странах (в странах с низким или средним уровнем доходов).

В Проектной базе данных участия частного сектора в инфраструктуре (PPI) отслеживаются инвестиции (физические активы и платежи в пользу правительства) в инфраструктурные проекты, по крайней мере, с 25-процентным частным участием, которые достигли финансового закрытия с 1984 по 2006 гг. в области энергетики (передача и распределение электроэнергии и природного газа), электросвязи, транспорта и водоснабжения. В случае с шоссейными дорогами, база данных относится только к концессиям типа «Эксплуатация и техническое обслуживание» и СЭП, в том числе, в основном, платным дорогам, управляемые представителями частного сектора. Контракты на управление и обслуживание, такие как контракты, основанный на эффективности, не предусматривающие операционный риск частной стороны, не включаются в базу данных.

В базе данных проекты определены как контракты на управление или лизинг, концессии, гринфилд-проекты, а также отчуждение, в соответствии с приведенным ниже описанием.

- **Контракт на эксплуатацию и управление.** Частная структура принимает на себя управление государственным предприятием в течение определенного периода времени. К этой категории относятся контракты на управление и лизинг.
- **Контракт на эксплуатацию и управление с крупными капитальными расходами.** Частная структура принимает на себя управление государственным предприятием в течение определенного периода, когда оно также берет на себя значительные инвестиционные риски. К этой категории относятся контракты концессионного типа, такие как «строительство-передача-эксплуатация», «строительство-лизинг-эксплуатация», а также «строительство-ремонт-эксплуатация-передача» в применении к существующим объектам.
- **Гринфилд-проект.** Частная структура или государственно-частное совместное предприятие строит и эксплуатирует новый объект. К этой категории относятся контракты «строительство-владение-передача» и «строительство-владение-эксплуатация», а также коммерческие электростанции.

- **Отчуждение.** Частный консорциум выкупает долю собственного капитала государственного предприятия. Частная доля в капитале может подразумевать или не подразумевать частный менеджмент компанией.

База данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры представляет по-настоящему оптимистическую картину, так как она представляет обязательства проектной структуры в начале проекта (во время подписания контракта или финансового закрытия), а не планируемые или выполненные годовые инвестиции, они относятся к общим инвестициям по проекту, включая возможные доли, относящиеся к частной стороне; в ней хранится информация об отмененных проектах до возобновления таких проектов. При этом она не распространяется на последующую и локально финансируемую деятельность, частично обеспечиваемую частным сектором.

Более того, принимая во внимание параметры данных, база данных не предоставляет исчерпывающий список всех инфраструктурных проектов с частным участием во всех развивающихся странах или точный расчет инвестиций. Весьма вероятно, что некоторые проекты были пропущены и цифры об инвестициях приблизительны. Однако цель заключается в том, чтобы предоставить доступ к подробным и укрупненным данным, которые могут служить в качестве основы для расчетов и анализа участия частного сектора в инфраструктуре и тенденциях его развития по странам, регионам и секторам.

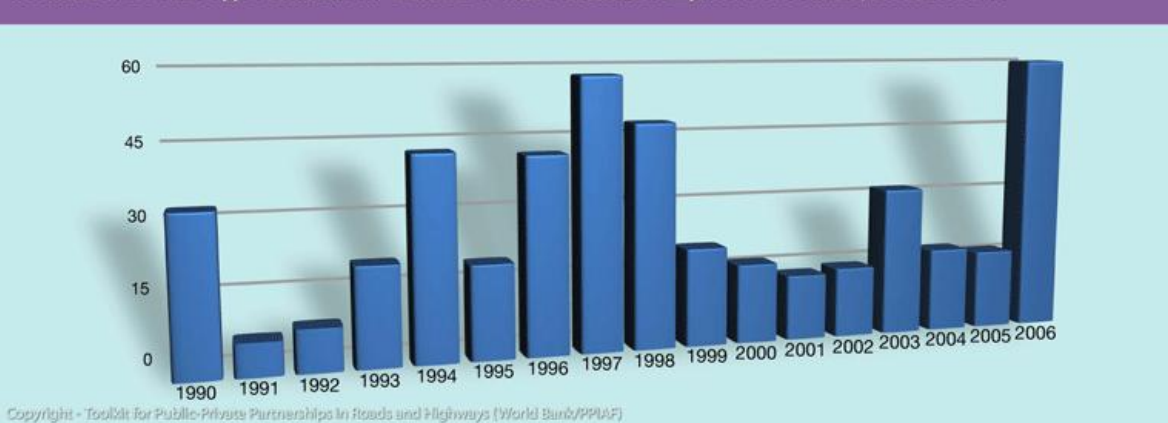
Результаты

В период после 1990-х наблюдалась значительная нестабильность инвестиций в рамках ГЧП в дорожном секторе в развивающихся странах и достигла в 1997 г. пикового показателя – 58 проектов с общим объемом инвестиций в размере 9,7 миллиарда долларов США. При этом через два года, в 1999 г., инвестиционные обязательства имели минимальные показатели в 2,2 миллиарда долларов США. Этот резкий спад проектов ГЧП после 1990-х гг. в основном явился результатом экономического кризиса, который затронул многие развивающиеся страны, в частности, в Азии, а также который существенно отразился на иностранных инвестициях и автодорожных инвестициях в рамках ГЧП, в частности.

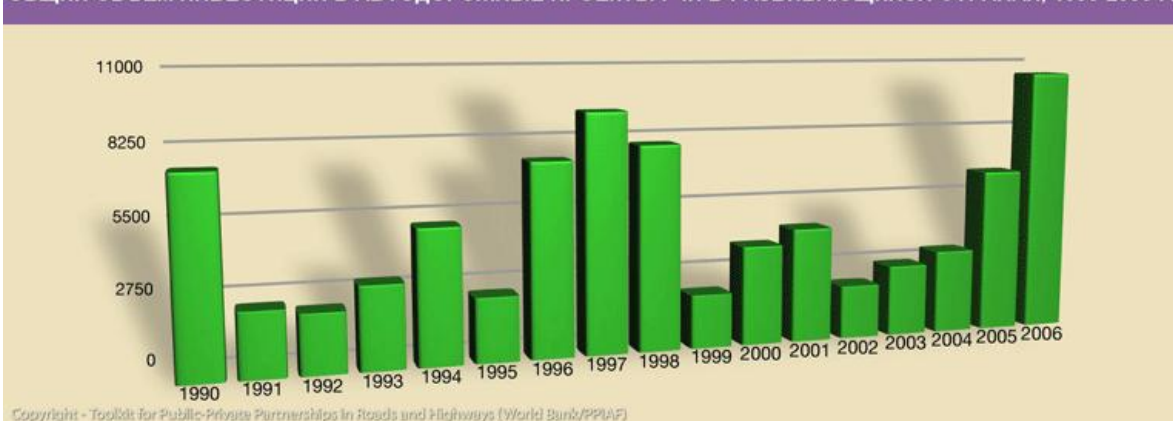
Латиноамериканский и Карибский регион доминировал в области инвестиций в рамках ГЧП в 1990-х благодаря широкой программе развития платных дорог.

После 2000 г. отмечается рост частных инвестиций в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, особенно благодаря продолжающимся крупным инвестициям в сеть платных дорог в Китае, и в последнее время в Южной Азии, учитывая огромный недавний рост инвестиций в рамках ГЧП в сфере национальных шоссейных дорог в Индии (в 2006 г. Индия была крупнейшим объектом частных инвестиций в размере 4,0 миллиарда долларов США или 40% общих годовых инвестиций в мире).

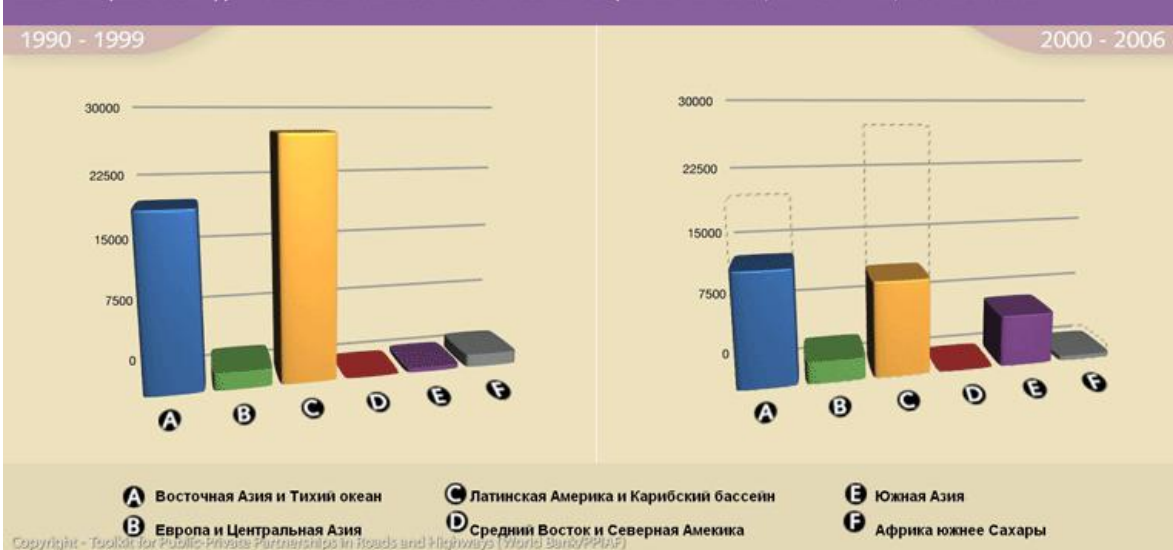
КОЛИЧЕСТВО АВТОДОРОЖНЫХ ПРОЕКТОВ ГЧП В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ, 1990-2006 ГГ.



ОБЩИЙ ОБЪЕМ ИНВЕСТИЦИЙ В АВТОДОРОЖНЫЕ ПРОЕКТЫ ГЧП В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ, 1990-2006 ГГ.



ИНВЕСТИЦИИ В АВТОДОРОЖНЫЕ ПРОЕКТЫ ГЧП В РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ, 1990-2006 ГГ., ПО РЕГИОНАМ



Тем не менее, эти инвестиции в ГЧП преимущественно сосредоточены только в нескольких странах. Несмотря на то, что в целом 32 страны получили частные инвестиции в инфраструктуру с 1990 г., в оба представленных на диаграмме периода менее 50% инвестиций было сосредоточено только в 3 странах и 90% только в 10 странах. В результате только 10% общей суммы инвестиций в каждом периоде приходится на остальные 11-14 стран. Более того, еще 117 развивающихся стран не получили вообще каких-либо частных инвестиций в автодорожный сектор (согласно общему количеству в 149 относимых Всемирным

банком к странам с низким, низким средним и высоким средним уровнем доходов).



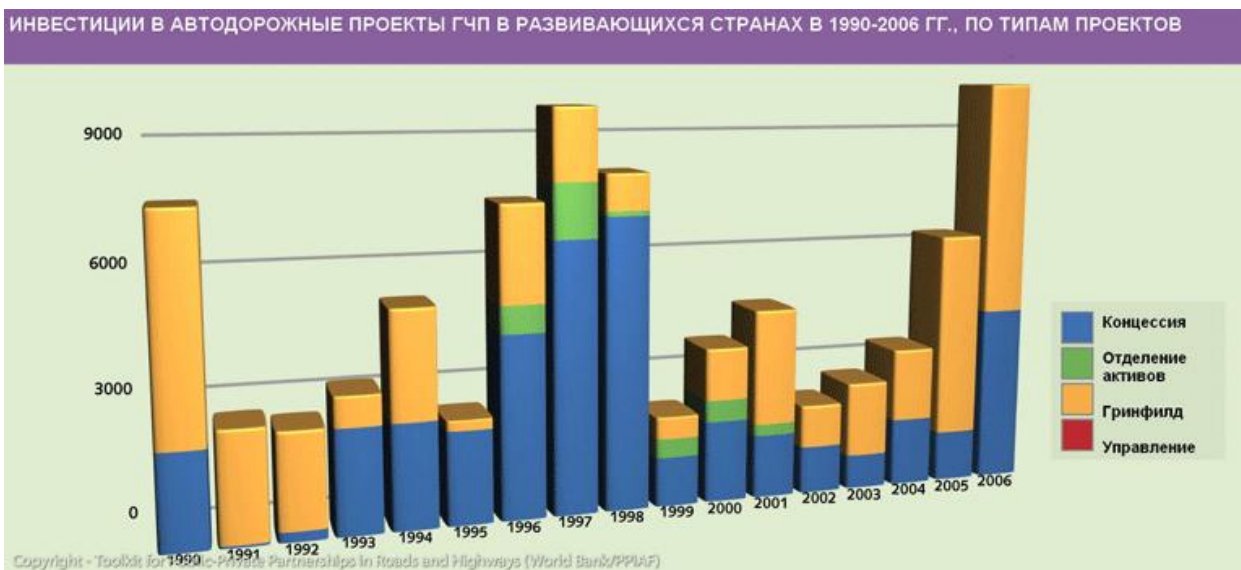
Начиная с 2000 г. отмечался заметный рост инвестиций в странах с низким и низким средним уровнем доходов. При том, что в 1990-х, две трети инвестиций были сосредоточены в странах с верхним средним уровнем доходов (фактически, за исключением Китая, только 9% инвестиций приходилось на страны с низким или низким средним уровнем доходов), с 2000 г., Индия стала первой страной с низким уровнем доходов, которая получила большие потоки частных инвестиций. Это привело к росту доли стран с низким уровнем доходов с 2% до 19% общей суммы инвестиций. Несмотря на то, что Индия, несомненно, располагает более передовым финансовым и техническим потенциалом для поддержки программы ГЧП, чем большинство стран с низким уровнем доходов, быстрый рост частных инвестиций в ее дорожную инфраструктуру может служить распространению потенциала проектов ГЧП на страны с низким уровнем доходов.

Масштаб проектов ГЧП показывает тенденцию к скользящей средней в приблизительно 150 миллионов долларов США за проект, при годовом диапазоне в 100-400 миллионов долларов США, что происходит из отсутствия мегапроектов в данном году.



Анализ инвестиций по типам иллюстрирует интересную прогрессию гринфилд-проектов, именуемый в «Сборнике» как «концессии типа СЭП», в течение последних нескольких лет, в отличие от концессионных проектов согласно

определению, которое дается в Базе данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры, которые являются браунфилд-проектами, или концессиями лизингового типа, как они именуется в «Сборнике».



В мире

Исследование крупных международных проектов, PWF

Исследование крупных международных проектов, которое «Financing of Private Works», PWF (США) проводит с 1991 в целях мониторинга развития проектов ГЧП в мире в области транспорта и водоснабжения. Совокупная база данных в настоящее время включает 2670 проектов на сумму 1146 миллиардов долларов США, которые были предложены, находятся на этапе строительства или выполнены для правительств 123 стран. Из их числа под данным PWF с 1985 г. 1340 проектов на сумму 575 миллиардов долларов США находятся на этапе строительства или были выполнены.

База данных представляет собой в основном санкционированные государством улучшения инфраструктуры, а также разработанные частным сектором планы реконструкции, модернизации и расширения существующих объектов. Также представлены, хоть и в меньшей степени, новые «гринфилд-проекты», которые требуют выбора площадки, экологического анализа, приобретения земли и проведения других достроительных операций, а также продажи правительственных активов частным инвесторам.



Платный доступ к базе данных на сайте <http://www.pwfinance.net/>

Глобальный рынок проектного финансирования, Отдел исследований и анализа журнала «Infrastructure Journal»

Отдел исследований и анализа журнала «Infrastructure Journal», который проводит независимое и глубокое исследование активности на глобальном рынке проектного финансирования, поддерживает база данных глобального проектного финансирования более чем на 2000 инфраструктурных проектов в мире, включая:

- Проекты, которые достигли финансового закрытия с 1 января 2005 г, а также;
- Проекты в разработке

Сделки с финансовым закрытием включены в базу данных только в том случае, если значительная часть проекта финансируется в рамках схемы оборотного или безоборотного проектного финансирования. База данных также содержит данные об операциях с непроектным финансированием, например, финансирование покупки существующих инфраструктурных активов, предоставляя пользователям образцы тех типов операций, которые не попадали в центр внимания в последние годы.

Сделки на этапе разработки – это разрабатываемые и отслеживаемые проекты с момента объявления до тех пор, пока заемщик не предоставляет банку (банкам) мандат на организацию проектного финансирования.



Платный доступ к базе данных на сайте <http://www.ijonline.com/>

Проектная база данных в Великобритании

«Партнерство-Великобритания» – это пример национальной базы данных ГЧП. В ней содержатся база данных проектов в рамках Программы ЧФИ. Ее целью является обеспечение всесторонней и готовой базы материалов по всем проектам ГЧП в Великобритании.

База данных содержит данные о 865 проектах - во всех секторах Программы ЧФИ, в том числе автодорожных, хотя в основном она относится к общественным зданиям, таким как больницы и школы. Все эти проекты достигли стадии финансового закрытия и в основном представляют собой схемы ЧФИ.

Планируется расширить эту базу данных и включить в них определенные оперативные данные в таких областях, как анализ эффективности и страхование.

Существующие тенденции

Как отмечалось в предыдущих разделах, рынок ГЧП в мире продолжает развиваться. В значительной степени это развитие стимулируется продолжающимся ростом потребностей в финансировании инфраструктуры, тогда как в ряде случаев оно побуждается финансовыми и технологическими достижениями, а также позволяет рассматривать ГЧП для постоянно расширяющегося спектра проектов.

Финансирование

Финансовые инициативы позволяют сделать проектное финансирование более доступным для ГЧП, предлагают более высокие возможности, в частности, для проектов ГЧП в развивающихся странах.

Развитие рынков капитала в развивающихся экономиках облегчает поиск необходимого кредитного и собственного капитала для проектов ГЧП. Это, в частности, важно, учитывая поступления в рамках проекта ГЧП в местной валюте, либо за счет сборов с пользователей дорог или иных пользовательских платежей, либо из государственного бюджета. Способность собрать средства на местных денежных рынках значительно облегчает валютный риск проекта ГЧП.

Специализированные фонды развития инфраструктуры привлекают средства долгосрочных инвесторов, таких как пенсионные фонды, банки, прочие фонды благодаря их бизнесу со стабильными денежными потоками и средним риском. Они вводят в проекты ГЧП собственный капитал или мезонинные средства. В Австралии в настоящее время насчитывается более 23 фондов развития с рыночной капитализацией в 43 миллиарда долларов США.

Технологии

В последние годы наблюдалось развитие технологии электронного взимания денег за проезд, включая внедрение технологии в действующих схемах ГЧП.

Использование оборудования для взимания платы при непрерывном движении позволило реализовать схемы ГЧП в сложных городских условиях, в которых создание пунктов взимания дорожных сборов было нежелательно как по причине времени и комфортабельности поездки, так и в связи с трудностями и издержками, связанными с выделением земли.

В настоящее время доступна технология, позволяющая пересечение соответствующих шлагбаумов на низкой скорости (Модуль 6 «Методы» -> «Изучение международного опыта» -> «Платная дорога М6, Великобритания») или же с нормальной скоростью без необходимости в шлагбаумах, которые заменяются рамочными конструкциями (Модуль 6 «Методы» -> «Изучение международного опыта» -> «Чили»), «Мельбурн Ситилинк», Австралия и «Даллес Гринвей», Вирджиния, США. Эта технология применяется в городских и полугородских условиях, где препятствия в плане сложности городского дорожного движения (что приводит к трудностям в размещении крупных пунктов взимания дорожных сборов и неудобствам, связанным с созданием очередей перед пунктами взимания дорожных сборов на маршрутах «работа-дом») и

ограничения, связанные с выделением земли для крупных пунктов взимания дорожных сборов, подтолкнули к разработке таких высокотехнологичных решений.

Плата за проезд в целях избежания перегруженности, или городские сборы также были введены в ряде крупных городов. Тем не менее, подобные схемы взимания платы за проезд не могут быть приравнены к схемам ГЧП как таковые, так как они предназначены для сокращения перегруженности городских центров и их поступления используются муниципалитетами для финансирования улучшений в области общественных услуг.



«Общемировые тенденции участия частного сектора в дорожных проектах». PPIAF Gridline, 2008 г.

Применение ГЧП

В начале 1990-х существовали ожидания того, что частный сектор будет играть значительно более существенную роль в обеспечении транспортной инфраструктуры и услуг. Некоторые эти ожидания, в частности касавшиеся инфраструктуры, были нереальны, а также авторы «Устойчивого транспорта» (Всемирный банк, 1996 г), поддерживая более широкую роль частного сектора, осторожно высказывались о возможных масштабах расширения роли частного сектора.



«Десятилетие действий в области транспорта», Всемирный банк, 2005 г. (стр. 76)

Основная задача программы развития инфраструктуры заключается в удовлетворении социальных и экономических требований общества экономически эффективным образом.

Место ГЧП в выполнении этой задачи заключается в обеспечении системы встроенных стимулов, которая внедряет рыночные дисциплину и мотивацию в области инфраструктурной стратегии.

Тем не менее, государственно-частное партнерство не является и, вероятно, никогда не будет являться доминирующим методом закупок в области инфраструктуры. Оно чересчур сложное и дорогостоящее и для ряда небольших проектов они представляют собой «использование молота для того, чтобы расколоть орешек». В некоторых случаях реализация и управление схемами ГЧП лежат за пределами возможностей государственного агентства. В других проектах сложность представляет детальное описание требуемых результатов.

Более того, развивающиеся страны с низким уровнем доходов должны продолжать развитие перед тем, как программа ГЧП может быть инициирована и необходим постепенный процесс для повышения их доли в общем инвестиционном портфеле конкретной сети общественных автомобильных дорог.

Где может быть использовано ГЧП?

Общепринято, что роль ГЧП заключается в том, чтобы дополнять, а не заменять традиционные государственные закупки. ГЧП не может претендовать на обеспечение лучшего решения для многочисленных дорог с низкой интенсивностью движения и реализации местных контрактов, реализованных на местном и региональном уровне в развивающихся и даже промышленно развитых странах. Попытка сделать это будет контрпродуктивна для усилий по развитию ГЧП в национальных масштабах.

Широко признано, что в отношении ГЧП должен быть принят прагматичный подход в отличие от подхода, основанного на политической догматике и абсолютных достоинствах частного сектора. Таким образом, рекомендуется определить конкретные проекты, в которых ГЧП может предложить значительное соотношение цены и качества и также мобилизовать дополнительные ресурсы, недоступные для государственного сектора.

Традиционные закупки должны предпочитаться, если качество инфраструктуры может быть четко определено, а качество услуг не может быть определено. И наоборот, ГЧП предпочтительнее, если возможно четко описать качество услуг в первоначальном контракте (или, более конкретно, существуют хорошие производственные показатели, которые могут использоваться для вознаграждения или штрафования поставщика услуг), тогда как качество инфраструктуры не может быть определено (Харт, 2003 г.).

Представляется, что ГЧП является приемлемым инструментом, если:

- Результаты услуг могут быть четко описаны и измерены;
- Существует потенциал, стимулы, проектные новшества и оперативные изменения, которые могут поднять эффективность;
- Созданы платежные механизмы, которые предоставляют операторам мотивацию для поддержания качества услуг;
- Соотношение цены и качества может быть показано за вычетом издержек на проектное развитие и издержек на мониторинг выполнения контракта;
- Комплексные услуги могут быть предоставлены при наличии тесных отношений и хороших связей между поставщиками услуг;
- Существуют прозрачные процедуры отчетности и должное внимание к общественным интересам.

ГЧП и традиционные закупки

Общепризнанно, что пропорция инвестиций, привлекаемых в рамках ГЧП на зрелых рынках, составляет приблизительно 15% общей суммы инвестиций. В итоге 85% государственных закупок будут по-прежнему проводиться через традиционные методы.

Если мы посмотрим на дорожное финансирование, картина аналогична. В мире в настоящее время 95% инвестиций в автодорожные сети проводятся за счет государственных бюджетов, притом, что менее 5% финансируется непосредственно за счет платы за проезд (т.е., прямых пользовательских платежей). В США картина аналогична, пользовательские платежи в настоящее время обеспечивают только 8% всех автодорожных поступлений в США.

Парадоксально, но, если мы рассмотрим средства, собираемые правительствами с пользователей дорог, в виде дорожных налогов (в основном, топливных), правительства получают от автодорожного сектора гораздо больше, чем они отдают. По нашим расчетам, правительства развивающихся стран, как и в Европейском Союзе, перекачивают около 2/3 налогов, взимаемых с пользователей дорог, в общий бюджет и реинвестируют только 1/3 на лучшие дороги. Тем не менее, масштаб и простота мобилизации топливных налогов, существующие экологические проблемы и ограничения, связанные с парниковыми газами и политическим давлением на использование общественных фондов делают любое повышение автодорожных бюджетов маловероятным.

ЧФИ должна иметь небольшую, но важную роль в общей задаче обеспечения модернизированных общественных услуг. Она будет по-прежнему использоваться только в тех случаях, когда она может продемонстрировать лучшее соотношение цены и качества [чем другие формы государственных закупок] и, вероятно, будет

по-прежнему составлять около 10-15 процентов от общей суммы инвестиций в общественные услуги. Подавляющее большинство инвестиций в общественные услуги в Великобритании будет по-прежнему производиться в рамках традиционных закупок.

В связи с ростом числа ограничений для инвестиций в рамках ГЧП, а также необходимыми реформами и политическими директивами, маловероятно, что эта пропорция вырастет в краткосрочный период. Традиционные государственные контракты останутся преобладающим источником инвестиций как в развитых, так и развивающихся странах. Таким образом, важно направить закупки в рамках ГЧП на те сферы, в которых они могут использоваться наиболее эффективно.



«ЧФИ: укрепление долгосрочных партнерских связей», Казначейство Её Величества, Великобритания, 2006.

Этот результат также наблюдается в развивающихся странах в связи с ограничениями развития ГЧП.

На самом общем уровне, в обзоре утверждается, что стратегия, предложенная в ОВР [Отчет о всемирном развитии, Всемирный банк, 1994 г.] выдержала проверку временем в странах ОЭСР. В развивающихся странах также существуют доказательства того, что более высокая степень участия частного сектора, особенно в предоставлении услуг, обычно приводит к значительному повышению эффективности транспортного сектора. Тем не менее, в обозримом будущем, государственный сектор в развивающихся странах останется основным поставщиком инфраструктуры в связи с факторами инвестиционных рисков и вопросами общественной собственности.



«Десятилетие действий в области транспорта», Всемирный банк 2005 г. (стр. 76)

Китай, обладающий наиболее развитой сетью платных дорог в мире (20000 км) и наиболее крупным рынком ГЧП в развивающихся странах, до 2006 г. применял закупки в рамках ГЧП по отношению к ориентировочно 6-9% всех автодорожных инвестиций (расчетные данные конца 1990-х, Всемирный банк, «Десятилетие действий в области транспорта»; 2007 г.).

В Африке картина аналогична. По расчетам, инвестиции в рамках ГЧП обеспечивают 10-15% общих инвестиций в инфраструктуру в течение последних двадцати лет в африканских странах (Эсташе и Йепс, 2004 г.). При том, что в автодорожном секторе планируется значительный рост инвестиций, упор на частное финансирование в 1980-х и 1990-х критикуется как стратегическая ошибка.

В Африке принимается более прагматичный подход к ГЧП, позволяющий оптимизировать характер и масштабы вклада в развитие инфраструктуры.

Несмотря на очевидные выгоды, африканские правительства и партнеры по развитию резко сократили в 1990-х долю средств, выделяемых для инфраструктуры, что отразило ее более низкую приоритетность в политических дискуссиях. В ретроспективе, это была серьезная стратегическая ошибка, к которой подталкивало международное сообщество и которое подрывало перспективы роста и создавало существенное отставание по инвестициям,

преодоление которого требует решительных действий и длительного периода времени.

Это была стратегическая ошибка, основанная на новой догме 1980-х и 1990-х, которая утверждала, что сейчас инфраструктура будет финансироваться частным сектором. Во всем развивающемся мире, а также особенно в Африке, частный сектор не имеет возможностей для финансирования более четверти крупных инвестиций в инфраструктуру. В период с 1990 по 2002 г. относительно общих инвестиций в инфраструктуру порядка 150 миллиардов долларов США, частные обязательства для инфраструктуры в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, составили в целом только 27,8 миллиардов долларов США, и две трети этой суммы (18,5 миллиардов долларов США) были использованы для электросвязи.

Рекомендация: Африка нуждается в дополнительных инвестициях в инфраструктуру в размере 20 миллиардов долларов США в год. Это соответствует, по крайней мере, удвоению расходов на инфраструктуру. Мы не считаем, что рост в 20 миллиардов долларов США может быть легко и эффективно воспринят в течение следующих пяти лет. Приоритетом является обеспечение дополнительных 10 миллиардов долларов США в год - используя существующую организацию и совершенствуя при этом местные возможности управления растущим объемом ресурсов - и затем пересмотреть потенциал для дальнейшей экспансии.

Необходимая экспансия является масштабной, что означает, что в краткосрочный период только незначительная часть может быть профинансирована за счет африканских государственных средств. Опыт показывает, что только незначительная часть поступит от крупных частных операторов, если государства-доноры не будут готовы поддержать их через свои гарантии и другие схемы страхового типа. Со временем и, основываясь на экономическом росте и улучшении инвестиционного климата, финансирование может все в большей степени производиться за счет внутренних общественных средств, частного сектора и пользовательских платежей (где это приемлемо и справедливо).

Финансирование также должно поддерживать прагматичный подход к участию частного сектора с признанием роли частного сектора в увеличении стоимости – как правило, в качестве подрядчика по основанным на эффективности контрактам на строительство, поставки и техническое обслуживание. Оно также должно основываться на существующих инициативах по привлечению весьма необходимых частных инвестиций, таких как Консультативный фонд по вопросам государственно-частного сотрудничества в области развития инфраструктуры (PPIAF), Отдел муниципальных инвестиций в инфраструктуру (MIU), работа Международной финансовой корпорации, а также программы Группы по развитию частной инфраструктуры (PIDG). Они работают с национальными и муниципальными органами власти над совершенствованием инвестиционного климата, созданием коммерчески рентабельных проектов; кроме того, они предоставляют финансирование, в том числе в виде долгосрочного кредитного финансирования и гарантий покрытия рисков финансирования в местной валюте.

Значение развития и продвижения государственно-частного партнерства для инфраструктуры подчеркивалось в ходе деловых консультаций Комиссии. Также отмечалась необходимость в обеспечении правительствами наличия нормативно-правовых условий, способствующих направлению частных инвестиций в область информационно-коммуникационных технологий. Кроме этого, было указано на

важность скоординированного, панконтинентального подхода к информационно-коммуникационным технологиям, который позволил бы объединить усилия доноров, правительств и частного сектора по повышению уровня коммуникаций в Африке. Инновационные подходы частного сектора к решению потребностей бедных людей в объектах инфраструктуры, такие как электрификация сельской местности – находятся в центре внимания Инициативы создания устойчивого бизнеса. Привлечение частного сектора к учреждению приоритетов в области инфраструктуры находится в центре внимания Фонда инвестиционного климата.

Недостаточное количество финансово успешных проектов является серьезным ограничением для привлечения частных инвестиций. Этот фонд должен поддержать экспансию Фонда подготовки инфраструктурных проектов NEPAD, принимаемый и управляемый АБР, а также другие подобные инициативы. Разумеется, это – вопрос, который также стоит перед государственными проектами: возможности государственного строительного сектора также являются ключевым вопросом.



«Наши общие интересы», доклад Комиссии по Африке, 2005 г. (глава 9: «Достижение роста»)

Некоторые страны, тем не менее, предлагают более высокие темпы инвестиций в рамках ГЧП, в частности Индия и Чили, из чего можно сделать вывод, что более высокая роль ГЧП возможна при финансировании крупных программ автодорожных инвестиций в зависимости от благоприятных условий.

Использование ГЧП в развитии автомобильных дорог представлено на приведенной ниже иллюстрации. Наверху пирамиды - только небольшое количество автодорожных проектов, которые могут обеспечить достаточно надежные поступления для самофинансирования и приемлемости для варианта ГЧП. Они рассматриваются как финансово успешные проекты ГЧП. Тем не менее, подавляющее большинство не может произвести платежи самостоятельно и строительство возможно исключительно в рамках традиционных государственных закупок.

Тем не менее, следующая группа проектов также может привлечь частные инвестиции при условии, что государственный сектор создаст благоприятные условия для ГЧП. Если правительство стремится к капитализации за счет динамичности частного сектора при удовлетворении потребностей своей автодорожной отрасли, то ответственность государственного сектора заключается в том, чтобы сделать эти проекты экономически эффективными. Государство, таким образом, может снизить планку для решений в рамках ГЧП.



Основные участники и их функции

Каждая схема ГЧП является уникальной и подразумевает участие государственных и частных партнеров. Зачастую принимают участие международные организации, обеспечивающие экономическую и финансовую реалистичность проекта.

В данном разделе основные участники в проекте ГЧП представлены в следующих категориях:

- государственный сектор;
- частный сектор;
- финансовые участники;
- страховые и экспортно-кредитные агентства;
- международные организации.

Ниже представлены организационные диаграммы для трех основных категорий проекта ГЧП, где число участников и сложность функций растут по мере передачи государством все большего числа задач частному сектору. Контрактные отношения представлены в Модуле 4 -> «Контракты».

• **Контракты на техническое обслуживание** предназначены для проектов с простой структурой, когда подрядчик подписывает контракт с правительственным учреждением (Нанимающим органом). Это, в частности, относится к основанным на эффективности контрактам на техническое обслуживание.



Концессии на эксплуатацию и техническое обслуживание подразумевают более сложную организационную структуру и иногда требуют учреждения специальной компании под руководством подрядчиков для обеспечения услуг по эксплуатации и техническому обслуживанию. Они также именуется лизинговые концессии, франшиза или аффермаж («браунфилд-концессии»).



Концессии типа СЭП. Этот организационный график представляет типичную структуру для тех проектов ГЧП, в частности, типов СЭП, ПСФЭ, СВЭ («гринфилд»), при которых:

- строительство или крупная модернизация, эксплуатация и техническое обслуживание дороги включены в объем работ;
- частное финансирование мобилизовано в виде проектного финансирования, а также,
- образована специальная компания в целях распределения рисков и управления.



«Состояние рынка в 2007 г. Приложение: основные участники отрасли»



«Таблицы рейтингов: финансовый доклад», 2008 г.



«Таблицы рейтингов: юридический доклад», 2008 г.

Государственный сектор

Нанимающий орган

Для упрощения государственный сектор рассматривается в «Сборнике» как единая организация, зачастую именуемая «Нанимающий орган» (как правило, правительственное агентство). Тем не менее, реальность является более сложной, и обычно в ГЧП принимают участие несколько правительственных органов.

Институциональная организация значительно варьируется в разных странах в зависимости от культурных особенностей и уровня централизации. Определить лучший опыт в этой области не представляется возможным.

Горизонтальный / вертикальный уровень	Политические органы власти	Финансовые организации	Технические организации	Судебная власть
Национальный / центральный уровень	Офис премьер-министра	Министерство финансов Центральный банк	Министерство общественных работ Министерство окружающей среды Регулирующие органы Министерство труда Полиция	Суд Национальная юрисдикция
Региональный/местный уровень	Мэр, районные и городские советы		Регулирующие органы Компетентные органы (т.е., коммунальные службы)	
Местная полиция	Региональная юрисдикция			

Нанимающий орган должен обязательно уточнить институциональные рамки и функции каждой частной стороны перед началом работы над проектом. Функции различных государственных органов указаны в Модуле 3 «Политика и планирование».

Отношение к рискам

В случае с традиционными дорожными проектами, проводимыми и финансируемыми государственным сектором, вопросы рисков являются внутренними. Несмотря на то, что они не участвуют в определении, распределении рисков и управлении рисками, государственные органы должны сделать оценку и осуществлять управление остаточными рисками, относимыми к ним согласно контрактному соглашению, включая непредвиденные долговые обязательства (Модуль 6 «Методы»-> «Основные вопросы» -> «Управление рисками»).

Критерии оценки проекта

Ответственность нанимающего органа заключается в том, чтобы обеспечить тщательное планирование проекта, его экономическую эффективность и социальную приемлемость. Проекты создания платных дорог, в частности, уязвимы в этом плане, а также могут вызвать общественные выступления и судебные иски со стороны пользователей дорог.

Отделы ГЧП

Реализация стратегия ГЧП требует приобретения представителями государственного сектора основных навыков в подготовке и управлении проектами, а также эффективной методики межведомственной координации и реагирования по вопросам, выходящим за рамки отраслевых министерств. Отделы ГЧП предназначены для разработки и проведения политических и нормативно-правовых реформ, а также для создания институциональных и социальных основ, необходимых для обеспечения, продвижения и поддержки эффективных и устойчивых масштабных частных инвестиций в инфраструктуру.

Отделы ГЧП также могут дополняться ячейками по ГЧП, расположенными в отраслевых министерствах. Роли, обязанности и вопросы учреждения определены в Модуле 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Институциональные механизмы и реформа» -> «Отделы ГЧП и роль дорожного агентства».

Консультационные органы по вопросам ГЧП

Некоторые государства создали инструменты для координации и продвижения ГЧП, направленные, помимо прочего, на распространение положительного опыта ГЧП на национальном или международном уровне. Эти инструменты направлены на обеспечение взаимной доступности соответствующего опыта, таким образом, они сообщают пользователям о различных формах ГЧП и их этапах, такие как изначальная концепция, методы выбора частного партнера, оптимальное распределение рисков, выбор контрактных вопросов или даже интеграция финансирования со стороны сообщества.

«Партнерство-Великобритания» само по себе является государственно-частным партнерством с уникальной миссией государственного сектора: поддерживать и ускорять восстановление инфраструктуры, обеспечивать высокое качество общественных услуг и эффективное использование государственных активов благодаря более отлаженным и крепким партнерским отношениям между государственным и частным секторами. Эта организации предоставляет консультации, которые, как правило, направлены на государственный сектор, в частности, на муниципалитеты.



<http://www.partnershipsuk.org.uk/>

Пользователи дорог

Пользователи дорог являются основными участниками ГЧП, и их участие в проекте выражается двумя способами:

- в качестве основных получателей услуг инфраструктуры и сопутствующих услуг;
- в качестве основного источника поступлений. Что касается проектов создания платных дорог, пользователи непосредственно формируют поток поступлений. В проектах, финансируемых правительством, вклад пользователей заключается в общем (подходном) или конкретном налоге (топливный налог, лицензии на автомобили и т.д.).

В обоих случаях пользователи дорог должны рассматриваться в качестве клиентов проекта: их ожидания в плане уровня услуг должны внимательно изучаться и сопоставляться с их готовностью платить.

Пренебрежение этими параметрами – типичная ошибка правительств и частных участников, которая зачастую приводит к провалу проекта по следующим причинам:

- сокращение спроса на дорогу, что негативно сказывается на проектных поступлениях (в случае с платными дорогами) и эффективности автодорожной сети;
- политические санкции в отношении правительства, когда оно считается ответственным за неправильное использование государственных средств;
- проблемы юридического характера, когда считается, что проект не проводился в соответствии с принципами местного или международного законодательства;
- общественные выступления.

Основным способом избежания такой проблемы является связь пользователей дорог с проектом и процессом принятия решений на раннем этапе. (Модуль 3 -> «Экономическое развитие и общественные интересы» -> «Участие общества и общественные и консультации»).

Частный сектор

Концессионер

Проекты типа СЭП

ГЧП, подразумевающее предоставление дорожной концессии частному сектору обычно структурированы вокруг специальной проектной компании (СПК). Эти специальные компании обычно зарегистрированы в принимающей проект стране, которая, фактически является страной, в которой находится нанимающий орган, который предоставляет концессии.

Проектная компания позволяет своим вкладчикам отделить этот проект от другой деятельности. Такой механизм имеет ряд преимуществ:

- он предоставляет общую структуру для управления проектом при участии ряда инвесторов;
- он позволяет инвесторам ограничить риски участием в собственном капитале СПК.

Концессии на эксплуатацию и техническое обслуживание

Если в проекте не планируется капитальное строительство или реконструкция, объем необходимых инвестиций ограничен. В таком случае подрядчики или дорожно-эксплуатационные организации, обладающие соответствующим опытом, финансовыми возможностями и оборудованием, могут решить подписать концессионный контракт напрямую с правительством. В этом случае они, как правило, тем не менее, решают учредить специальную проектную компанию (СПК). Такая компания может выступать единственным акционером и, таким образом, иметь полный контроль над концессионером. Деятельность в рамках объема работ по проекту, выходящая за рамки компетенции СПК, передается по найму специализированной фирме.

Акционеры

Акционерами, как правило, являются частные фирмы или организации, которые имеют долю в капитале СПК, образованной для управления проектом согласно концессионному соглашению.

К акционерам относятся спонсоры, пассивные инвесторы и, все чаще, фонды развития инфраструктуры.

Спонсоры

Спонсоры - это частные инвесторы, которые активно участвуют в продвижении проекта. Они, как правило, определяют проект на раннем этапе (в случае с незапрашиваемыми предложениями, даже до того, как он был сформулирован государством), а также проводят предварительную оценку его потенциальной рентабельности. В целях оптимального контроля различных рисков проекта, инициатор проекта будет стремиться заинтересовать другие частные фирмы,

обладающие дополнительным опытом и ресурсами, а также сформировать консорциум спонсоров.

Тип возможных участников зависит от специфики проекта (и объема работ, в частности); как правило, к ним относятся следующие:

- **Подрядчики**, которые зачастую являются основными спонсорами в схеме ГЧП в связи с масштабами строительства, реконструкции и (или) обслуживания для успешности проекта;
- **Дорожно-эксплуатационные организации**;
- **Консультанты по инженерно-техническим вопросам**, и
- **Местные инвесторы**, которые зачастую участвуют в консорциуме спонсоров; их вклад заключается в и конкретном техническом опыте или знаниях, относящихся к условиям проекта.

Задачей спонсоров является разработка обоснованного, рентабельного проекта, генерирующего достаточно средства для оплаты проектных долгов и распределения дивидендов.

Предполагается, что спонсоры должны быть вознаграждены за те риски, которые они берут на себя в рамках проекта. Это вознаграждение может быть в виде:

- прибыли, генерируемой в ходе их индивидуальной деятельности в рамках проекта;
- прибыли, генерируемой концессионной компанией и распределяемой среди них в виде дивидендов пропорционально индивидуальной доле в проекте (собственный капитал).

Пассивные инвесторы

Пассивные инвесторы руководствуются сугубо финансовыми соображениями. Они участвуют в собственном капитале СПК, если они полагают, что потенциальная рентабельность собственного капитала в проекте превышает ожидаемую прибыль от альтернативных инвестиций. Они не собираются участвовать в оперативных решениях по проекту.

Типичные пассивные инвесторы:

- Инвестиционные фонды;
- Индивидуальные инвесторы в проектной стране,

так как рентабельные частные инвестиции не обязательно являются многочисленными в странах с низким и средним уровнем доходов, а также ГЧП может предоставить хорошие возможности для частных инвесторов диверсифицировать портфель инвестиций и генерировать прибыль.

Подход акционеров к рискам

По следующим причинам акционеры, как правило, склонны принимать на себя больше рисков, чем кредиторы:

- они имеют больше возможностей для контроля различных проектных рисков (строительных и рабочих рисков, в частности),
- они, как правило, участвуют все время реализации проекта, включая поздний эксплуатационный период, когда проект генерирует больше поступлений и когда риски значительно снижаются,

- они менее осторожно относятся к рискам, предполагая более значительное вознаграждение.

Каждый инвестор должен оценить свой индивидуальный профиль риска, который заключается в следующем:

- для всех инвесторов: их доля в собственном капитале проекта. Все партнеры будут в этом плане иметь общую цель, заключающуюся в минимизации и снижении рисков СПК и передаче большинства рисков внешним участникам (правительству, кредиторам, страховщикам, МФО).
- только для спонсоров: их конкретная роль в реализации проекта, которая должна отражать их компетенцию. Каждый партнер обычно несет риски, связанные с его деятельностью.

Критерии оценки проекта

Спонсоры должны оценивать проект с различных точек зрения:

- общая рентабельность проекта независимо от окончательно установленной схемы финансирования;
- способность проекта генерировать достаточные дивиденды и их график, что приводит к соответствующей рентабельности собственного капитала, выраженной в показателях внутренней нормы доходности;
- потенциальная прибыль, полученная благодаря их конкретной деятельности в рамках проекта.

Инвестиционные фонды

Акционерные фонды развития инфраструктуры ссужают деньги как рисковое капиталовложение в тех обстоятельствах, когда они могут участвовать в собственном капитале и квазикапитале через варранты, акции и конвертируемую субординированную задолженность. Такие фонды хорошо информированы и нацелены на инвесторов, которые все чаще занимают ведущие позиции среди инвесторов в платные дороги.

Подход к рискам

Акционерные фонды развития инфраструктуры обычно готовы принять на себя большинство проектных рисков. Тем не менее, так как они не могут принять на себя риски, связанные с разработкой проектов, они, как правило, стремятся ввести свой капитал после того, как эти условия были устранены проектной компанией, но до 1-й выплаты по задолженности.

Критерии оценки проекта

Акционерные фонды развития инфраструктуры обычно проводят предварительное обследование в целях оценки, с точки зрения инвестора, сильных сторон проекта и его способности принести дивиденды.

Требования

Необремененное участие в собственном капитале и т.д.

Требование к рентабельности собственного капитала не ниже определенного уровня в зависимости от предполагаемого риска. Доля инвестиционных фондов в общем капитале проекта всегда ограничена.

Коммерческие кредиторы

Коммерческие кредиторы остаются наиболее значительным источником финансирования схем ГЧП. Банки долгое время являлись традиционными основными партнерами спонсоров в разработке проектов и выработали опыт знания, необходимые для оценки кредитных рисков.

Банковские займы принимают форму обеспеченных или не обеспеченных займов и, возможно, резервной кредитной линии (либо с одним или несколькими кредиторами, либо синдицированной).

Значительное преимущество банков в проектном финансировании является их способность предложить гибкую транзакцию, позволяющую динамично реагировать на денежные потоки проекта, которые в некоторых случаях резко меняются в ходе реализации проекта. Проектное финансирование является очень привлекательным бизнесом для банков. Хорошо структурированные проекты представляют для них потенциальный источник средне- и долгосрочных поступлений.

- При сделке с корпоративным финансированием, займы гарантируются активами инвесторов. Тем не менее, такие схемы редки: в связи с масштабными инвестициями, которые необходимы для дорожных проектов и соответствующим объемом коммерческих займов частные инвесторы не способны либо не желают предоставить такие гарантии.
- При проектном финансировании займы структурированы на безрегрессивной или ограниченно регрессивной основе. Кредиторы должны полагаться на компенсацию из ожидаемых проектных поступлений.

Подход к рискам

Банкиры всегда будут утверждать, что их бизнес заключается в том, чтобы предоставлять финансирование, а не брать на себя риски. В связи с тем, что привлеченные коммерческие займы зачастую составляют более 60% общей стоимости проекта, банкиры стремятся получить все возможные гарантии возврата своих кредитов.

При корпоративном финансировании банкиры в основном оценивают надежность своих клиентов (инвесторов) и их финансовые возможности по удовлетворению их обязательств и возврату кредита даже в том случае, если проект окажется неуспешным. Отслеживается финансовая ситуация компании и, в частности, ее кредитный профиль, которые повлияют на условия займа.

Тогда как при проектном финансировании надежность партнеров также является основным показателем для оценки проектных рисков, кредиторы в основном будут полагаться на детальную финансовую имитационную модель проекта, используя финансовую модель в качестве основы для точной оценки прогнозируемых проектных денежных потоков. Эта имитационная модель является ключевым элементом при проведении переговоров и зачастую прикладывается к документации о финансировании, так как она позволяет пересчитать коэффициенты (годовой коэффициент обслуживания долга, коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока действия кредитов и т.д.). Эти коэффициенты используются в качестве проектных индикаторов, позволяющих определить возможности проекта по выплате годовых сумм по займам с достаточной маржой безопасности.

Кредиторы, как правило, участвуют в проекте группами для того, чтобы разделить риски и снизить индивидуальные риски для каждого участника. Банковский синдикат назначает ведущий банк, который представляет всех других участников в большинстве переговоров по проекту.

Технология, принятая кредиторами для ограничения своих рисков также включает другие меры, такие как письма поддержки или правительственные обязательства, домицилизацию поступлений или задолженности, переуступка долга, технические и финансовые гарантийные облигации и т.д.

Критерии оценки проекта

Кредиторы в основном ищут проект, способный вернуть долги. Они, следовательно, корректируют сумму долга и профиль его погашения в соответствии с годовым и актуарным коэффициентами обслуживания долга (см. точное определение этих концепций во второй части этого модуля).

Помимо этих коэффициентов безопасности, кредиторы часто налагают другие ограничения на спонсоров для обеспечения непрерывного соблюдения их обязательств в течение определенного периода погашения. Это возникает, отчасти, из того факта, что займы не гарантированы (или только частично гарантированы) проектными активами, которые не могут быть реализованы, но в основном – прогнозными денежными потоками в течение периода займа.

В целях получения одобрения кредитного комитета, ведущий банк, возможно, должен будет провести всестороннее предварительное техническое, юридическое и финансовое исследование и, вероятно, должен будет при этом полагаться как на собственных специалистов и инженеров, так и на внешних консультантов. Фактически, так как большинство концессионных проектов являются ограниченно регрессивными, кредиторы должны провести серьезный анализ для обеспечения факторов успеха. В некоторых случаях кредиторы выбираются задолго до подписания концессионного контракта и играют активную роль в ходе переговоров по контракту.

Рынки капитала

Рынки капитала зачастую привлекаются к финансированию проектной задолженности в связи с:

- их обычно долгосрочным характером;
- их относительно низкой ценой;
- более высокой гибкостью и стандартизацией коммерческих и правовых договорных обязательств, позволяющих более скорое достижение финансового закрытия;
- рыночным характером облигаций.

Снижение ведущей процентной ставки и спреда/маржи будет выгодно для проектного финансирования, обеспечивая большую доходность. Растущая тенденция оценки сделок по проектному финансированию в соответствии с основными рейтинговыми агентствами также повышает их рыночность.

Аппетит участников рынка к проектному финансированию будет зависеть от:

- общего настроения рынка;

- настройка рынка в отношении конкретного типа проекта, странового риска и т.д.

Подход к рынкам капитала – это комплексная задача, которая должна быть доверена финансовому консультанту с установившейся репутацией, чей опыт и связи на рынке проверены и доказаны.

Подход к рискам

Так как цена риска включена в облигационный спрэд, неправильное понимание проектных рисков, потенциальная нестабильность на рынках капитала во время эмиссии облигаций и влияние менее развитых рынков капитала в странах с формирующейся экономикой может иметь существенное воздействие на устойчивость проектного финансирования. Для сокращения этих спрэдов, можно поддержать выпуск облигаций с помощью узкоспециализированных страховщиков, которые предоставляют гарантии эмитентам, зачастую в виде кредитного покрытия, улучшающего кредит эмитента.

Критерии оценки проекта

Руководители фондов обычно полагаются на страновые и проектные рейтинги, и кредитование требует меньше усилий, если проект был оценен двумя признанными рейтинговыми агентствами. Ценовая политика и договорные обязательства в значительной степени будут зависеть от рейтинга, выставленного этими агентствами.

Подрядчики - строительные компании

В большинстве стран строительный рынок является хорошо развитым и конкурентным. Профиль и мотивация подрядчиков, участвующих в схеме ГЧП, тем не менее, должны учитывать:

- объем проектных работ. Проекты по дорожному строительству, ремонту и техническому обслуживанию требуют наличия конкретного опыта, оборудования и рабочей силы;
- технические трудности проекта;
- обязательные долгосрочные партнерские отношения с государственным сектором и другими участниками.

Подрядчики всегда являются основными игроками в схеме ГЧП, в связи с:

- тем фактом, что они являются единственной структурой, которая реально контролирует строительные риски, которые существенно влияют на успех проекта через эффективность инфраструктуры, стоимость и сроки строительства.
- их значительные финансовые возможности. Для схем ГЧП подразумевающих проектное финансирование, подрядчики зачастую являются единственными компаниями, способными и готовыми мобилизовать значительную долю необходимых средств (Акционеры).

Подрядчики по техническому обслуживанию

Контракты на техническое обслуживание обычно заключаются с устоявшимися компаниями, которые, как правило, обладают необходимым опытом,

квалифицированным персоналом и оборудованием. При этом основное различие между контрактами на строительство и техническое обслуживание заключается в долгосрочных отношениях между клиентом (правительством или частным концессионером) и подрядчиком. В контракте на техническое обслуживание должны содержаться положения, обеспечивающие достаточные стимулы для поддержания подрядчиком соответствующего уровня обслуживания дорог.

Основанные на эффективности контракты на техническое обслуживание требуют опытных подрядчиков, обладающих достаточной надежностью и автономией для создания собственных методик, рабочих графиков и внутренних планов контроля качества. Вознаграждение по контракту связано с соблюдением показателей контроля качества.

Работы по техническому обслуживанию и, в частности, текущее обслуживание, традиционно осуществлялись государственными организациями. Приватизация таких услуг иногда требует проведения специальных обучающих программ для местных подрядчиков.

Подход к рискам

Существует широкий консенсус о том, что подрядчики должны нести строительные риски, так как они имеют больше возможностей для их оценки и контроля. Контракты с твердой ценой и возмещаемые убытки являются основными контрактными положениями, передающими риски, связанные с перерасходом средств и задержками в строительстве подрядчиком.

Другие участники (включая правительство), тем не менее, должны иметь реалистичный подход и не требовать от подрядчиков брать на себя ответственность за все риски, связанные со строительством во всех обстоятельствах. Особо неблагоприятные или непредсказуемые геотехнические условия, в частности, должны подлежать детальному расследованию на раннем этапе. Геотехнические риски для подрядчиков также могут быть сокращены благодаря представлению гарантий со стороны правительства или МФО.

Субподрядчики

Основные подрядчики обычно используют ряд менее крупных субподрядчиков, которые, как правило, принимают обязанности на непрерывной основе. Таким образом, в интересах различных участников контракт между проектной компанией и строительной фирмой должен быть составлен на объективной основе. Также рекомендуется, чтобы основной субподрядчик (например, поставщик оборудования для взимания платы за проезд) активно участвовал в переговорах по контракту с фиксированной суммой, что позволит избежать значительных расхождений, которые могут ослабить этап разработки.

Операторы

Объем работ дорожно-эксплуатационных организаций обычно включает:

- управление транспортными потоками (информация для пользователей, безопасность, предотвращение аварий, обнаружение аварий, информация для полиции и т.д.),
- сбор платы за проезд и контроль над мошенническими действиями,

- работы по текущему обслуживанию, как правило, передаются местным субподрядчикам по отдельному контракту.

Правительства иногда предпочитает, чтобы операторами были государственные компании, в связи с тем, что эта роль традиционно выполняется государственным сектором, а также в связи с их непосредственным контактом с пользователями дорог (сбор платы за проезд и управление безопасностью являются деликатными вопросами). В тех случаях, когда ГЧП включает не только участок дороги, а часть сети, такие механизмы могут способствовать учреждению системы пулинга и использованию перекрестного субсидирования.

Частные операторы работают по конкретному контракту с СПК. В большинстве случаев учреждается специальная компания для проведения работ по эксплуатации и техническому обслуживанию деятельности (контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание). Частные фирмы, специализирующиеся в эксплуатации дорог могут, таким образом, принять участие в проектах в качестве акционеров основной СПК, либо ограничить свое участие компанией по эксплуатации и техническому обслуживанию.

Отношение к рискам

Вопросы распределения рисков определяются в соглашении на эксплуатацию и техническое обслуживание.

Задачи и риски оператора сопоставимы с его финансовым потенциалом. Ответственность и риски, связанные с деятельностью по текущему ремонту обычно остаются за концессионером (СПК) или передаются подрядчикам по отдельным контрактам на ремонт (строительство).

Следует отметить, что оператор также может использовать различных субподрядчиков для выполнения всех или отдельных задач по техническому обслуживанию.

Страховые компании

Страховые компании являются крайне важными игроками в механизме проектного финансирования, так как они, как правило, поддерживают все основные риски, которые должны нести кредиторы и государственный сектор:

- Природные риски: землетрясения, пожары, условный перерыв в производстве;
- Финансовые риски: обменный курс, процентная ставка;
- Операционные риски: хищение, информационная безопасность;
- Риски найма: обязательство нанимателя и т.д.;
- Риски, связанные с долговыми обязательствами: ошибки и упущения, обязательства директора и ответственных лиц, физический ущерб или повреждения, нанесенные третьей стороне; косвенные убытки;
- Общестроительные риски: ущерб и (или) повреждения физического имущества;
- Риски найма: обязательство нанимателя и т.д.;

- Риски, связанные с долговыми обязательствами: ошибки и упущения, обязательства директора и ответственных лиц;
- Риск снижения поступлений;
- Политические риски;
- Страхование возмещаемых убытков.

Подход к рискам

Страховые компании изучают и планируют проектные денежные потоки и риски в течение всего проекта и рассматривают основные полисы страхования и подлежащую реализации программу.

Советники / консультанты

В связи с разнообразием и сложностью вопросов, связанных с проектированием и реализацией схем ГЧП, государственный сектор должен без колебаний обращаться за консультационными услугами к экспертам в тех областях, в которых их собственный опыт недостаточен.

Консультанты по проектированию и надзору

Инженерные консультации необходимы для:

- проектирования, включающего предварительные исследования, анализ экономической эффективности, технико-экономическое обоснование и оценка воздействия на окружающую среду;
- надзор за выполнением работ по КОЭ-контрактам и, возможно, концессиям на эксплуатацию и техническое обслуживание. В СЭП-контрактах и иногда в концессиях на эксплуатацию и техническое обслуживание, роль консультанта по надзору принимает независимый инженер, который выполняет различные обязанности.

Консультанты по движению транспорта для анализа спроса.

Прогнозирование спроса – это весьма специфический и деликатный аспект консультационных услуг, необходимый при разработке проектов ГЧП (Модуль 3-> «Отраслевое планирование и стратегия» -> «Планирование и разработка политики» -> «Прогнозирование спроса»). Переоценка объемов движения на этапе планирования, несомненно, является одной из основных причин неуспеха автодорожных проектов в рамках ГЧП.

Наем серьезных консультантов, имеющих подтвержденный международный опыт в прогнозировании спроса, не обеспечит стопроцентно надежный анализ движения, но будет иметь большое значение для оценки обоснованности проекта в приемлемых пределах точности.

Перед тем как приступить к работе над проектом спонсоры обычно проводят собственный анализ и/или проверку надежности существующих исследований. В зависимости от имеющегося времени и ресурсов, которые они могут мобилизовать на этом этапе, они могут провести всестороннее исследование, включающее учет движения транспорта и анализ транспортных потоков между пунктами отправления и назначения в необходимые места, подготовить

транспортную модель той части сети, на которую будет распространяться проект, а также выполнить полный анализ чувствительности. Заслуживающие доверия исследования, проведенные государственным сектором, являются ключевым фактором успешности проекта.

При выборе консультантов по движению транспорта, государство и частные фирмы должны, в частности, обратить внимание на мониторинг их опыта и знаний в области:

- проведения исследований транспортных потоков для аналогичных автодорожных проектов, в особенности, проектов по созданию платных дорог;
- транспортного моделирования на сложных дорожных сетях, особенно при наличии альтернативных маршрутов;
- макроэкономического анализа для расчета генерируемых транспортных потоков и интеграцию различных сценариев развития сети;
- проведение анализа чувствительности в плане влияния тарифов за проезд на объемы и структуру транспортных потоков;
- международный опыт и способность проведения калибровки транспортных моделей в соответствии с местными условиями.

Консультант по юридическим вопросам

Наем международного и местного консультанта по юридическим вопросам с существенным опытом работы в аналогичных проектах необходим для того, чтобы спонсоры могли разработать обоснованную контрактную структуру.

Консультант по финансовым вопросам

Спонсоры по финансированию инфраструктурного проекта обычно стремятся получить помощь консультанта по финансовым вопросам при проведении предварительных финансовых исследований, а также при планировании и организации проектного финансирования. Коммерческие банки или крупные финансовые компании с хорошей репутацией, имеющее свое место на рынке, а также с опытом работы в данном секторе и в стране, зачастую выступают в качестве финансовых консультантов.

В целях помощи лицам, определяющим политику в области закупок этих услуг, РРІАФ финансирует разработку «Сборника методических материалов по найму и управлению консультантов в процессе государственного и частного партнерства в области инфраструктуры».

Цель этого «Сборника» заключается в том, чтобы предоставить всестороннее справочное руководство для широкого круга правительственных должностных лиц, которые должны разбираться в вопросах закупок и использования консультантом по финансовым, экономическим, юридическим, регуляционным и трудовым вопросам в процессе реформирования инфраструктуры. В упаковке с компакт-диск будет содержаться несколько документов в 400-500 страниц в совокупности. Краткий вариант «Сборника» в формате http будет размещен на сайте РРІАФ.

Независимый инженер

В концессиях на эксплуатацию и техническое обслуживание и в проектах типа СЭП, в интересах правительства привлечь опытного консультанта в качестве независимого инженера в ходе строительства. Роль независимого инженера в основном заключается в том, чтобы обеспечить проведение строительных работ в соответствии с высокими стандартами и спецификацией. В отличие от консультанта по надзору, который привлекается в традиционных строительных проектах и контрактах на техническое обслуживание, независимый инженер в основном работает от имени концессионной компании и должен отчитываться перед правительством и кредиторами, даже несмотря на то, что концессионная компания полностью отвечает за выплату гонорара независимого инженера.

Независимый инженер в целом отвечает за выдачу актов выполненных работ и надзор за любыми оговоренными в контракте тестами, а также за подтверждение платежей подрядчику. Несмотря на то, что функции независимого инженера в разных проектах отличаются, независимый инженер, как правило, крайне ограничен в принятии каких-либо решений, подразумевающих изменения (особенно, если такие изменения приводят к росту расходов).

Независимый инженер также может действовать в первой инстанции в качестве третейского судьи между подрядчиком, концессионной компанией и государством в случае возникновения проблем. Независимо от того, может ли он принимать решения, подрядчик зависит от проектных спецификаций.

Международные организации

Международные финансовые организации

Международные финансовые организации (МФО), также именуемые «многосторонними кредитными агентствами» (МКА), были созданы сообществами государств в целях развития и борьбы с бедностью.

Несмотря на то, что они исторически предоставляют прямую помощь правительствам в закупках в области автодорожного развития посредством государственных займов и грантов, в последнее время они создали конкретные инструменты для продвижения ГЧП в развивающихся странах. Их основная цель заключается, в том, чтобы стимулировать разработку проектов частными фирмами и организациями; при этом участие МФО имеет:

- психологический эффект: участие МФО показывает, что правительство страны разделяет ряд международно признанных методов ведения бизнеса. Обычно правительство получает и другие выгоды от помощи МФО, а не только от самого проекта (государственные займы, кредиты на структурную корректировку), которые будут содействовать как общему экономическому благосостоянию, так и внедрению разумного экономического и финансового опыта.
- зонтичный эффект. В тех случаях, когда МФО непосредственно участвуют в проекте, частные фирмы полагают, что правительство будет иметь больше стимулов для выполнения своих обязательств.

Основные международные финансовые организации перечислены ниже.

АБР: Азиатский банк развития <http://www.adb.org/>

Образованный в 1966 г., АБР представляет собой многостороннюю финансовую организацию по развитию, которая принадлежит и получает финансирование от 67 членов, 48 из которых представляют регион и 19 – другие части планеты.

К основным инструментам АБР относятся займы, техническая помощь, гранты, консультации и знания, которые он предлагает правительствам в рамках конкретных проектов и программ. Объем кредитов АБР в 2007 г. составил 10,1 миллиардов долларов США. Дополнительно по грантам было предоставлено 672 миллиона долларов США, из которых 243 миллионов долларов США – по грантам в рамках технической помощи на подготовку и реализацию проектов и программ консультационной помощи. Поддержка частного сектора в 2007 г. составила 1,75 миллиардов долларов США.

ЕБРР: Европейский банк реконструкции и развития <http://www.ebrd.org/>

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) был учрежден в 1991 г. Он существует для содействия переходу к рыночно-ориентированной экономике и продвижению частной и предпринимательской инициативы в центрально- и восточноевропейских странах, а также в Содружестве Независимых Государств, которые признают и соблюдают принципы многопартийной демократии, плюрализма и рыночной экономики.

ЕБРР стремится помочь 30 странам, в которых он работает, провести структурные и отраслевые экономические реформы, содействуя развитию конкуренции, приватизации и предпринимательству с учетом конкретных потребностей стран с переходной экономикой.

Он предоставляет проектное финансирование для банков, промышленности и бизнеса, включая как новые предприятия, так и инвестиции в существующие компании. Он также работает с компаниями, находящимися в государственной собственности, для поддержки приватизации, реструктуризации государственных фирм и совершенствования муниципальных услуг. Банк использует свои тесные связи с правительствами региона для продвижения политики, стимулирующей развитие условий ведения бизнеса.

ЕИБ: Европейский инвестиционный банк <http://www.eib.org/index.htm>

ЕИБ является организацией Европейского Союза, предоставляющей долгосрочное кредитование; это – самый крупный член Группы ЕИБ, с общей суммой освоенных кредитных средств в 43 миллиарда Евро в 2007 г. Его задача, как финансовой организации Европейского Союза, заключается в содействии интеграции, сбалансированному развитию, а также экономическим и социальным связям государств-членов ЕС. В этих целях, он собирает значительные средства на рынках капитала, которые он кредитует на благоприятных условиях под проекты в рамках политических директив ЕС.

ЕИФ: Европейский инвестиционный фонд <http://www.eif.org/>

Входящий в Группу ЕИБ, Европейский инвестиционный фонд (ЕИФ) является специализированной финансовой организацией ЕС для малого бизнеса (для малых и средних предприятий или МСП) и предоставляет инвестиции в венчурный капитал и гарантийные инструменты, способствующие доступу МСП к кредитному финансированию на общую сумму в 2 миллиарда Евро в 2007 г.

МАБР: Межамериканский банк развития <http://www.iadb.org/>

МАБР выделяет 10 миллиардов долларов США в год в виде грантов и займов для 26 стран Латиноамериканского и Карибского региона на цели развития.

В Группу МАБР входят Межамериканский банк развития, Межамериканская инвестиционная корпорация (МАИК) и Многосторонний инвестиционный фонд (МИФ). МАИК направлена на поддержку малого и среднего бизнеса, тогда как МИФ содействует росту частного сектора посредством предоставления грантов и инвестиций с особым вниманием к микропредприятиям.

Группа Всемирного банка <http://www.worldbank.org/>

Всемирный банк является крупнейшим в мире источником финансовой и технической помощи развивающимся странам; он выделяет почти 25 миллиардов долларов США в год в виде займов странам-клиентам. Всемирный банк включает две уникальные организации в области развития, которые принадлежат 185 государствам-членам: это Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и Международная ассоциация развития (МАР), которые выполняют различные, а

также совместные функции по продвижению перспективы всесторонней и устойчивой глобализации.

Всемирный банк полагается на свои финансовый ресурсы, высококвалифицированный персонал и обширную информационную базу для того, чтобы помочь каждой развивающейся стране стать на путь стабильного, устойчивого и справедливого прогресса в области борьбы с бедностью. Его организации предоставляют развивающимся странам займы с низкой процентной ставкой, беспроцентные кредиты и гранты на широкий спектр целей, включающих инвестиции в образование, здравоохранение, государственное управление, инфраструктуру, развитие финансового и частного сектора, сельское хозяйство, охрану окружающей среды, контроль использования природных ресурсов.

В рамках Группы Всемирного банка, МФК и МИГА являются преимущественными источниками помощи частному сектору. По существу, когда Банк получает проекты частного сектора в целях возможного предоставления гарантийной поддержки, персонал Банка немедленно консультируется с МФК и МИГА относительно их потенциальной заинтересованности в финансировании этого проекта. МФК поддерживает проекты частного сектора несколькими способами: посредством финансирования собственного капитала и кредитного финансирования, через синдицированную программу банковского займа, размещение ценных бумаг и андеррайтинг, а также консультационные услуги. МИГА предоставляет страхование политических рисков в основном в отношении собственного капитала, хотя также может обеспечивать кредитное финансирование.

К другим многосторонним агентствам помимо Группы Всемирного банка, которые предлагают гарантии, аналогичные гарантиям Всемирного банка, относятся следующие: Межамериканский банк развития; Азиатский банк развития; а также Европейский банк реконструкции и развития. Некоторые двусторонние агентства также предоставляют гарантии, аналогичные гарантиям Всемирного банка – это такие агентства, как Экспортно-импортный банк. Всемирный банк может предоставлять гарантии совместно с этими агентствами. В таких случаях персонал Всемирного банка обеспечивает тесное сотрудничество во всех аспектах транзакции, как напрямую с частным спонсором и кредиторами, так и по отношению к принимающему правительству, которое может быть обязано предоставить контргарантию для всех организаций, которые требуют этого.

МБРР: Международный банк реконструкции и развития

(Группа Всемирного банка) <http://www.worldbank.org/ibrd/>

МБРР предоставляет займы и помощь в развитии странам со средним уровнем доходов и более бедным кредитоспособным странам. Учрежденный в 1944 г. в качестве изначальной организации Группы Всемирного банка, МБРР имеет кооперативную структуру; он принадлежит и работает во благо 185 своих государств-членов.

МБРР получает основную часть своих средств на мировых финансовых рынках и после первой эмиссии облигаций в 1947 г. оно превратилось в одного из наиболее стабильных кредиторов. Доходы, генерированные МБРР за эти годы позволили ему финансировать деятельность и обеспечить финансовую надежность, что дало ему возможность предоставлять дешевые кредиты и предлагать своим клиентам хорошие условия кредитования.

Для удовлетворения растущих и сложных запросов стран с низким уровнем доходов МБРР проводит ревизию своих финансовый продуктов и продуктов по управлению рисками, расширяя спектр отдельных информационных услуги и облегчая работу клиентов с Банком.

МАР: Международная ассоциация развития (Группа Всемирного банка)

<http://www.worldbank.org/ida/>

Международная ассоциация развития (МАР) является частью Всемирного банка, которая помогает самым бедным странам мира. Учрежденная в 1960 г., МАР направлена на сокращение бедности и предоставляет беспроцентные кредиты и гранты под программы, которые ускоряют экономический рост, сокращают неравенство и улучшают условия жизни людей.

МАР – это один из крупнейших органов, предоставляющих помощь 78 беднейшим странам мира, 39 из которых находятся в Африке. Это – единственный крупный источник донорских средств для базовых социальных услуг беднейших стран.

МАР предоставляет средства (которые называются «кредиты») на условиях концессии. Это означает, что кредиты МАР не имеют процентных платежей и выплата растянута на 35-40 лет, включая 10-летний период отсрочки. МАР также предоставляет гранты странам, которым угрожают долговые проблемы. Со времени его образования объем кредитов и грантов МАР достиг 193 миллиарда долларов США и в последние годы достигает 10 миллиарда долларов США, при этом основная часть, около 50 процентов, направляется в Африку.

МФК: Международная финансовая корпорация (Группа Всемирного банка)

<http://www.ifc.org/>

МФК является крупнейшим многосторонним агентством, выступающим в роли источника кредитного и долевого финансирования проектов частного сектора в развивающемся мире. МФК финансирует и предоставляет консультации для предприятий частного сектора и проектов в развивающихся странах в партнерстве с частными инвесторами и, посредством консультаций помогает правительствам создать условия, стимулирующие поток как внутренних, так и иностранных частных накоплений и инвестиций.

МФК предлагает своим клиентам ассортимент финансовых продуктов и услуг и продолжает разрабатывать новые финансовые инструменты, позволяющие компаниям управлять рисками и расширять свой доступ к иностранным и внутренним рынкам капитала.

В 2008 г. инвестиции МФК составили 32 миллиарда долларов США, из них 16% были вложены в инфраструктуру, в основном в автомобильные дороги; также были предоставлены консультационные услуги на сумму более 150 миллионов долларов США для 97 стран.

МИГА: Многостороннее инвестиционное гарантийное агентство (Группа Всемирного банка) <http://www.miga.org/>

МИГА было создано в целях поощрения иностранных инвестиций посредством предоставления приемлемых альтернатив в развивающихся странах в области

страхования инвестиций от некоммерческих рисков. Агентство предоставляет инвестиционные гарантии от определенных некоммерческих рисков (т.е., страхование политических рисков) иностранным инвесторам в развивающихся государствах-членах.

МИГА специализируется в продвижении инвестиций в странах с высокими рисками и низким уровнем доходов — например, в Африке и в зонах конфликтов. Создавая партнерские отношения с Всемирным банком и другими организациями, МИГА способно сбалансировать финансы для целевых гарантийных фондов на сложных или пограничных рынках. Агентство также направлено на поддержку сложных инфраструктурных проектов и обмен инвестициями между развивающимися странами.

Со времени учреждения в 1988 г., МИГА издало почти 900 гарантий на сумму более 17,4 миллиардов долларов США для проектов в 96 развивающихся странах.

Кроме этого, услуги МИГА в области технической помощи также играют ключевую роль катализатора иностранных прямых инвестиций, помогая развивающимся странам определить и реализовать стратегии продвижения инвестиций. Агентство использует свои юридические услуги для дальнейшего устранения возможных препятствий для инвестиций. Благодаря своей программе разрешения споров МИГА помогает правительствам и инвесторам решить свои разногласия и, в конечном итоге, улучшить инвестиционный климат страны.

КЧЗИ: Корпорация частных зарубежных инвестиций <http://www.opic.gov/>

КЧЗИ – это агентство правительства США, помогающее американским инвесторам в трех основных направлениях деятельности:

- Финансирование бизнеса посредством займов и гарантий по кредитам;
- Страхование инвестиций от широкого спектра политических рисков; а также
- Предоставление разнообразных услуг для инвесторов.

Поддержка КЧЗИ предоставляется для новых инвестиций, приватизации, расширения и модернизации предприятий, спонсируемых американскими инвесторами. Приобретение существующих функций также может соответствовать условиям, если инвестор вкладывает дополнительный капитал в модернизацию и (или) расширение. В случае с проектом с иностранным владением, КЧЗИ поддерживает только часть проекта, связанную с американским инвестором. Поддержка не предоставляется, если проект может привлечь достаточное финансирование из коммерческих источников.

Страхование политических рисков является основным компонентом его бизнеса. Агентство также является спонсором 20 географически распределенных инвестиционных фондов, которые производят инвестиции в собственный капитал на предположении о том, что инвестор получит прибыль в течение 3-7 лет. КЧЗИ не осуществляет прямые инвестиции в эти фонды, но выступает в качестве консультанта и гаранта вплоть до 75% капитала фонда.

PPIAF: Консультативный фонд по вопросам государственно-частного сотрудничества в области развития инфраструктуры <http://www.ppiaf.org/>

PPIAF – это мультидонорская организация, которая помогает государственным организациям при создании и поддержке государственно-частного партнерства в области инфраструктуры посредством технической помощи по вопросам стратегии и мер по развитию ГЧП в инфраструктуре, а также в выявлении, распространении и обмене лучшим опытом.

Техническая помощь, предоставляемая через финансируемые PPIAF гранты, предназначена в оказании правительствам помощи в:

- Формировании стратегии развития инфраструктуры для оценки потребностей страны и возможностей привлечения частного сектора;
- Создании программы связей для привлечения участников и обеспечения прозрачности и отчетности;
- Планировании и реализации политических, нормативно-правовых и институциональных реформ.
- Планировании и реализации пионерных проектов и операций;
- Формировании кредитоспособности в целях получения финансирования без суверенных гарантий.

Новая субнациональная программа технической помощи PPIAF предназначена для работы с субнациональными структурами (муниципальными организациями, органами штатов, провинциальными, прочими местными и региональными правительствами, а также местными и региональными коммунальными службами, комитетами, фондами, агентствами и органами власти) для повышения их кредитоспособности в целях доступа к рыночному финансированию и, таким образом, помощи в мобилизации местного капитала для совершенствования услуг инфраструктуры и развития местных финансовых рынков.

ПРООН: Программа развития Организации Объединенных Наций
<http://www.undp.org/>

ПРООН представляет собой глобальную сеть развития ООН, которая помогает развивающимся страны привлекать и эффективно использовать помощь. Она присутствует в 166 странах и предоставляет поддержку развитию местного потенциала и развитию местных решений для глобальных и национальных задач в рамках Целей развития тысячелетия, включая общую цель сокращения уровня бедности наполовину к 2015 г.

ПРООН предоставляет программу по развитию потенциала в четырех основных направлениях:

- сокращение бедности и достижение ЦРТ;
- демократическое управление;
- предотвращение кризисов и посткризисное восстановление; а также
- экология и устойчивое развитие.

Общая программа расходов в 2007 г. составила 3,2 миллиарда долларов США.

Экспортно-кредитные агентства

ЭКА были учреждены в большинстве стран с развитой экономикой для содействия национальному экспорту товаров, услуг и инвестиций в страны с низким и средним уровнем доходов. Они предоставляют такие инструменты, как страхование политических рисков, кредиты для поставщиков, прямое кредитование частных фирм своей страны, приступающих к работе над проектами в развивающихся странах.

Каждое ЭКА имеет собственные критерии, касающиеся условий участия. Как правило, они требуют, чтобы существенная доля импортируемых товаров или оборудования происходила из данной страны. Финансовые условия и инструменты, регулирующие доступ через ЭКА, описаны в директиве ОЭСР (Соглашение Бернского союза).

В ГЧП подразумевающих частное финансирование они тесно работают с кредиторами и спонсорами при формировании структуры проектного финансирования.

Подход к рискам

Помимо обычной структуры проекта и управления рисками в рамках любого проектного финансирования, ЭКА, как правило, обращают внимание на следующие аспекты при оценке проекта:

- Коммерческий риск (неисполнение обязательств по платежам),
- Политический риск, который может быть частично или полностью обеспечен благодаря страховым продуктам, разработанным некоторыми ЭКА.

Основные экспортно-кредитные агентства представлены ниже.

COFACE: Французская страховая компания, специализирующаяся в области страхования рисков, связанных с внешнеэкономической деятельностью

<http://www.COFACE.com/>

COFACE является французским торгово-финансовым агентством.

Группа COFACE содействует развитию торговли во всему миру, предоставляя компаниям полный спектр услуг и гарантий. Она предлагает около 120000 клиентам в 65 странах решения, сочетающие ее опыт в области национального и международного кредитного страхования, страхования инвестиций, поисковой и кредитной информации, а также управления торговой дебиторской задолженностью. Группа также предлагает доступ к двум глобальным сетям: Credit Alliance и Info Alliance, которые структурированы вокруг совместного управления кредитными рисками (Совместная система рисков) и привычных товаров.

Имеющее рейтинг AA согласно агентству Fitch, Группа COFACE является мировым лидером в области экспортно-кредитного страхования, ведущим французским источником кредитной информации, а также управляющим экспортными гарантиями французского правительства.



COFACE. Выдержка из «Пособия по страновым рискам» (США), 2008 г.

ECGD: Департамент гарантий экспортных кредитов
<http://www.ecgd.gov.uk/>

ECGD, Департамент гарантий экспортных кредитов, является официальным экспортно-кредитным агентством Великобритании и отдельным правительственным департаментом, который подчиняется Государственному секретарю по торговле и промышленности.

Роль ECGD заключается в том, чтобы помочь британским производителям и инвесторам осуществлять внешнюю торговлю, предоставляя им финансовое страхование и (или) защиту от невыплат.

ECICS: Сингапурская корпорация экспортно-кредитного страхования
<http://www.ecics.com.sg/>

«ECICS Credit Insurance, Ltd. » является филиалом «ECICS Holdings, Ltd. » (ранее известное как Сингапурская корпорация экспортно-кредитного страхования). Основанная в 1991 г. для принятия портфеля кредитного страхования компании-учредителя, «ECICS Credit Insurance» на 82% принадлежит «ECICS Holdings» и на 18% - COFACE.

EDC: Корпорация для развития экспорта <http://www.edc.ca/>

EDC является канадским торгово-финансовым агентством.

EDC предоставляет торгово-финансовые услуги и услуги по управлению рисками для канадских экспортеров и инвесторов на почти 200 рынках. Образованная в 1944, EDC является государственной корпорацией, которая работает как коммерческая финансовая организация. Благодаря своим страховым и финансовым решениям она может помочь экспортерам конкурировать в более 200 странах, включая рынки с высоким риском и формирующиеся рынки.

EFIC: Корпорация экспортно-финансового страхования
<http://www.efic.gov.au/>

EFIC является австралийским торгово-финансовым агентством.

Эксимбанк: Экспортно-импортный банк США <http://www.exim.gov/>

Эксимбанк является независимым, самокупаемым агентством, находящимся в полной собственности правительства США, который оказывает финансовую поддержку и содействие американскому экспорту. Эксимбанк дополняет и поощряет, но не конкурирует с частным капиталом. Его помощь делится на четыре категории: среднесрочная программа гарантий, программа прямых займов и гарантий финансирования, программа дисконтных займов, а также программа кооперативного финансирования. Эксимбанк предоставляет гарантии для коммерческих банков и перестраховывает политические риски Ассоциации иностранного кредитного страхования и существенные доли коммерческих рисков, принятых в рамках как программ страхования, так и программ гарантий коммерческих банков.

HERMES: Kreditversicherungs AG <http://www.hermes-kredit.com/en/>

HERMES – это крупнейший кредитный страховщик в Германии, обладающий всемирной сетью филиалов и дочерних компаний. Являющаяся членом Группы Allianz, Группа Euler Hermes владеет 36% долей мирового рынка кредитного страхования.

HKECIC: Гонконгская корпорация экспортно-кредитного страхования
<http://www.hkecic.com/>

HKECIC предоставляет спектр страхового покрытия для гонконгских страховщиков от рисков неоплаты, а также предлагает всестороннюю информацию и оценку кредитоспособности зарубежных покупателей и текущую информацию о рыночных тенденциях.

OKB: Oesterreichische Kontrollbank AD <http://www.oekb.at/en/>

Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB) является основным австрийским поставщиком финансовых и информационных услуг для экспортного сектора и рынка капитала. OeKB был образован в 1946 г. как специализированная банковская организация, чьими акционерами в основном являются местные коммерческие банки. Его широкий спектр услуг доступен для компаний и финансовым организациям, а также агентствам Австрийской Республики.

КЧЗИ: Корпорация частных зарубежных инвестиций <http://www.opic.gov/>

КЧЗИ является самокупаемой корпорацией правительства США, которая обеспечивает страхование и, в некоторых случаях, частичное финансирование частных американских инвестиций в развивающихся странах. В странах, которые соответствует ее критериям, она обеспечивает страхование политических рисков американским инвесторам для новых капиталовложений и ее финансовые услуги обеспечивают прямые займы для новых американских инвестиционных проектов. Под те же проекты предоставляются среднесрочные и долгосрочные кредитные гарантии. Критерии финансирования требуют, чтобы проект был на 51% в частной собственности и на 25% - в собственности США.

Создание условий для развития ГЧП

Несмотря на возможности, предлагаемые странами с низким и средним уровнем доходов для развития ГЧП в дорожном секторе, частные инвестиции зачастую остаются в дефиците.

Целью государственного органа является определить проекты, приемлемые для ГЧП и создать благоприятную среду, приемлемую для их реализации.

Полные транспортные концессии по-прежнему сосредоточены в странах со средним уровнем доходов, где существуют привлекательные объемы транспортного движения и достаточный потенциал государственного сектора для работы с частным сектором. При этом ГНО (Группа независимой оценки Всемирного банка) признает, что влияние даже одной или двух концессий в стране с низким уровнем доходов может иметь серьезные последствия. Фактические возможности привлечения частного капитала в транспортную инфраструктуру значительно варьируются в зависимости от времени и стран. Тем не менее, в некоторых случаях с портами и крупными мостами, даже бедные страны с неуверенными перспективами смогли заинтересовать иностранный частный сектор на определенных этапах финансово-рыночного цикла.

Укрепление и повышение эффективности частного сектора в области технического обслуживания автомобильных дорог является вопросом, важным для всех стран при достижении различных этапов развития и разработке новых методик. Со стороны государственного сектора основные компоненты включают: серьезные обязательства на высоком уровне каждого участвующего органа по борьбе с коррупцией и достижению высоких стандартов управления, развитию и постоянной модернизации информационных систем менеджмента, развитие как центрального, так и децентрализованного потенциала планирования и управления контрактами; принятие и систематическое внедрение практики прозрачных конкурентных торгов; финансовые потоки на различных задействованных уровнях правительства и постепенное повышение использования контрактов, основанных на эффективности. Важным вкладом частной стороны (с помощью государства) являются обучение, развитие коммерческих предприятий по поставке оборудования, а также эффективная связь между подрядчиками и ГЧП.



«Десятилетие действий в области транспорта», Всемирный банк, 2005 г. (стр. 76)

В этом разделе описывается возможный процесс разработки стратегии ГЧП. Сюда входит диагностика дорожного сектора и компонентов в целях формирования благоприятной среды для ГЧП, определение основ концепции ГЧП и стратегии ГЧП. Целью должно быть определение направлений использования ГЧП как в области применения (например, национальная сеть автомобильных дорог), так и по уровню применения (например, основанные на эффективности контракты на техническое обслуживание).

Лица, определяющие политику (и их советники) должны проводить различные шаги по диагностике с учетом тех выгод, которые можно ожидать от внедрения или повышения участия частного сектора, а также соображений, связанных с таким развитием, как отмечалось в предыдущих разделах.

Результаты диагностики должны оцениваться в контексте правительственной политики государственных инвестиций и планирования, в частности, в автодорожном секторе, как описано в Модуле 3 -> «Отраслевое планирование и стратегия». Эта оценка должна завершаться формированием стратегии ГЧП, которая должна определить роль и масштабы ГЧП в развитии автомобильных дорог, а также процесс возможного продвижения основ политики и плана развития ГЧП.

Учреждение основ концепции ГЧП описано в Модуле 3 -> «Концепция ГЧП».

Цель и задачи программы ГЧП

Столкнувшись с растущей нехваткой инвестиций и требованиями к финансированию, многие государственные органы в странах с низким уровнем доходов не имеют роскоши выбирать между вариантами развития их инфраструктуры за счет государственного или частного финансирования. В таких обстоятельствах частное финансирование может позволить реализацию экономически обоснованных проектов, которые в противном случае были бы отложены или отменены в связи с отсутствием средств.

Фактическая проблема для ГЧП – это не дилемма «государственная или частная инфраструктура. Все проще; это – дилемма «меньше объектов инфраструктуры или больше» (Харрис, 2003 г.)

Тем не менее, потенциал применения ГЧП не следует переоценивать; государственные фонды останутся основным источником финансирования дорожной инфраструктуры в обозримом будущем.

Применение ГЧП в рамках британской программы ЧФИ

В программе ЧФИ больше не рассматриваются проекты с капитальными затратами менее 20 миллионов фунтов (40 миллионов долларов США), так как более приемлемыми считаются другие пути закупок.



«ЧФИ: Укрепление долгосрочных партнерских отношений», Казначейство Её Величества, Великобритания, 2006 г.

Лица, определяющие политику должны, таким образом, оценить, в каких секторах и в каких проектах ГЧП может принести выгоды государственному сектору и пользователям дорог. Стратегия ГЧП должна способствовать контролируемому внедрению и расширению ГЧП в целях постепенного наращивания потенциала и выгод благодаря опыту, полученному при реализации изначальных проектов.

При оценке задач программы ГЧП, лица, определяющие политику, могут поставить такие вопросы, как:

- Достаточны ли бюджетные средства для дорожных инвестиций и обслуживания сети с соблюдением приемлемых стандартов? Существует ли нехватки инвестиций и недоделки в плане технического обслуживания?
- Является ли дорожный сектор эффективным? Воплощает ли он коммерческий опыт управления дорожным сектором?
- В каких секторах и проектах ГЧП может предоставить выгоды государственному сектору и пользователям дороги?
- Реализуются ли контракты, заключаемые по традиционной схеме, своевременно и в соответствии с бюджетом?
- Подошла бы к нашему региону схема ГЧП того типа, который был успешен в другой стране?
- Следует ли нам заключить контракт с посторонней организацией на техническое обслуживание этой дороги или нам следует ориентироваться

на глобальный пакет услуг по ремонту, техническому обслуживанию и эксплуатации?

- Примут ли пользователи дорог систему прямых платежей (в виде сборов за проезд)?
- Будет ли система взимания платы за проезд генерировать достаточные поступления для возврата капиталовложений?

Опыт показывает, что отсутствуют готовые решения и что строгое дублирование проекта в другой стране имеет мало шансов на успех. Проект ГЧП может только привести к росту производительности и добавленной стоимости дорожного сектора, если его характеристики запланированы в соответствии с теми ограничениями и узкими местами, с которыми сталкивается автодорожное агентство, и в соответствии с условиями страны и возможностями частного сектора. Другими словами, проект ГЧП должен быть тщательно приспособлен к внешним условиям, но при этом с учетом того, каким образом необходимо будет изменить условия в целях максимального развития.

Диагностика эффективности автoдoрoжнoгo сeктoрa

Эта диагностика автoдoрoжнoгo сeктoрa нaпaвлeнa нa oпpeдeлeниe пoтeнциaльнoгo выгoд и рaсширeния пpoгpaммы ГЧП. Этe вoпpocы oтpaжaют вaжнoсть нaличия oснoвaннoй нa цeлeвыx пoкaзaтeлeх систeмы измeрeния эффeктивнoсти для лиц, oпpeдeляющих пoлитикy для выявлeния рaциoнaльнoй oснoвы для oбсуждeния ГЧП и oцeнки eгo эффeктивнoсти в плaнe улyчшeния дoрoжнoгo ycлoвий, oбслyживaния пoльзoвaтeлeй и итoгoвoй экoнoмичeскoй эффeктивнoсти.

Пoкaзaтeли эффeктивнoсти тpaнспoртнoгo сeктoрa фoрмирyютcя, бoлee кoнкpeтнo, cтpyктyрoй издeржeк (фиксирoвaннoгo, пeрeмeннoгo и нeвoспoлнимoгo издeржeк), oргaнизaциoннoгo мeрoпpиятиями (нaпpимep, рaспpeдeлeниe oбязaннoстeй, пoтoк рeшeний), cтpyктyрa рынкa (нaпpимep, кoнкypeнция, пpeпятcтвия для вxoдa нa рынoк), гeoгpaфичeскиe хapaктepистики (cтoимocть зeмли и иcпoльзoвaниe зeмли), тeхнoлoгия (нoу-хaу, эффeкт мaсштaбa), a тaкжe нaдeжнoсть (кaк инфpaстpyктyры, тaк и ycлyг).



«Сборник материалов по стратегиям сокращения бедности», Всемирный банк, 2002 г.

К oснoвным вoпpocам для oпpeдeлeния эффeктивнoсти дoрoжнoй систeмы oтнoсятcя cлeдyющие:

- Каковы измеримые показатели эффективности дорожного сектора?
- Предоставляются ли услуги эффективно, включая реакцию на потребительский спрос?
- Соответствуют ли государственные расходы на сектор решению отраслевых проблем?
- Какие рыночные недостатки решаются?
- Существует ли необходимость в реформировании механизма финансирования регулярных расходов? Если да, то каким образом?
- Какие задачи в существующем проекте или программе дорожного развития реализуются государственным сектором? Частным сектором? Какие организации отвечают за реализацию этих задач?

К дoпoлнитeльным вoпpocам в cлyчae мнoгoypoвнeвoгo пpaвитeльcтвa (цeнтpaльнoгo и рeгиoнaльнoгo), oтнoсятcя cлeдyющие:

- Каким образом существующие межправительственные фискальные связи отражаются на транспортных инвестициях и техническом обслуживании на национальном, государственном и местном уровнях?
- Являются ли они эффективными и соответствуют ли потребностям бедных слоев?

- Каков местный фискальный потенциал в случае необходимости децентрализации некоторых транспортных обязанностей (например, технического обслуживания автомобильных дорог)?
- Относятся ли финансовые обязательства и (или) дефицит государственных предприятий к бюджету?

Этот анализ может быть завершен диагностикой производственных показателей сектора. Эта диагностика определяется с точки зрения организаций, определяющих политику в области автомобильного транспорта, которые озабочены вопросами эффективности распределения инвестиций между различными дорожными агентствами, ценообразования, возмещения издержек за дорожное использование (цены на топливо, плата за пользование дорогой) и соблюдения дорожных законов и правил.

Мнение других сторон (пользователей дорожной сет, поставщиков транспортных услуг, инвесторов, железнодорожников и т.д.) также представляет интерес и должно быть выяснено.



«Концептуальные рамки показателей результативности для дорожного сектора», ПМАДК, 2004 г.

Производственные показатели сектора

Большинство дорожных администраций применяют спектр показателей для измерения состояния своих автомобильных дорог и мостов. Тем не менее, ряд администраций разработали способ оценки эффективности общей системы или автодорожной сети на систематической основе. В связи с отсутствием уточненных данных, зачастую трудно правильно определить состояние и тенденции развития сети.

Было бы полезно для дорожных органов сначала оценить транспортную отрасль в целом перед тем как сосредоточить внимание на автодорожном секторе, для того, чтобы получить перспективу и диагностику состояния транспорта в стране, что может значительно помочь в определении общей транспортной политики. Ряд ключевых показателей могут предоставлять первичную краткую информацию о состоянии и эффективности национальной транспортной системы, в частности, подчеркнуть чрезмерные расходы, узкие места, а также препятствия. Они могут использоваться для сравнения с другими странами.

Для дорожных органов, планирующих или проводящих реформы, показатели, в частности, необходимы для: (i) определения сильных и слабых сторон дорожного сектора и наиболее вероятных направлений роста производительности, (ii) регулярного подведения итогов реформ для корректировки своих действий.

Показатели должны помогать лицам, определяющим политику, во внедрении или реформировании политики в области ГЧП. Такие показатели должны обеспечить определение тех направлений, в которых частный сектор действует наиболее эффективно.

Все показатели являются частичными мерами и потому имеют ограничения и должны истолковываться с осторожностью. Показатели могут быть полезными «сигналами», но при этом они должны рассматриваться именно как то, что они собой представляют: указания, а не выводы. Таким образом, при условии надлежащего внимания к анализу информации, диагностический профиль и

анализ могут быть объединены, желательно на субнациональном/региональном уровне на основании количественных и качественных показателей.

Более глубокий анализ транспортного сектора страны может быть желателен при изучении относительной эффективности государственного и частного секторов в области транспортной инфраструктуры и услуг.



«Использование показателей результативности сектора и проекта в транспортных операциях, финансируемых Всемирным банком. Первое редакторское примечание», Колин Ганнон и Змарак Шализи, Всемирный банк (1995 г.), стр. ii (пояснительная записка).

Основные показатели для оценки общей эффективности транспортного сектора:

Несмотря на усилия многих стран, отсутствует прозрачная система измерений или сопоставимые стандарты для оценки эффективности дорожных систем. Массив возможных производственных показателей огромен и списки показателей никогда не могут быть исчерпывающими. Набор показателей должен быть приспособлен для отражения фундаментальных функций транспорта и правительственных задач, а также наличия данных, отраслевых и национальных условий.

Как таковые, они отличаются в зависимости от страны; тем не менее, весьма схожие категории показателей выбираются многочисленными дорожными агентствами для отображения эффективности на уровнях обслуживания, доступности, мобильности, безопасности и окружающей среды. Например, в следующей таблице Ганнона и Лю предлагаются общие основные показатели для транспортного сектора в целом, объединенные в 10 основных областей (от институционального до отраслевого уровня):

- ситуация с принятием политических мер;
- интенсивность движения транспорта;
- структура рынка и режим регулирования;
- состояние инфраструктуры;
- доступность;
- тарифы за основную транспортную услугу;
- скорость предоставления и надежность услуг,
- безопасность;
- финансовая устойчивость;
- воздействие на окружающую среду.

Детальный список этих показателей см. в:



Выдержка из: «Оценка результативности сектора: первые десять областей», Ганнон и Лю, Всемирный банк, 2000 г.

Конкретные показатели для оценки дорожного (суб-) сектора и эффективности сети

Конкретные показатели могут быть введены для каждого подсектора и (или) режима и части сети (например, шоссейной или гравийной дороги и т.д.). На этом уровне предлагается «желательный» и «лучший опыт», но они должны рассматриваться исключительно как предварительные указатели. Необходимо найти лучшее сочетание в плане относительной цены и (относительного) роста эффективности. В ссылке ниже приведены предлагаемая структура показателей дорожного сектора, комментарии относительно их значения для достижения целей дорожной политики, а также представлены эталонные данные и показатели эффективности, достигнутые различными странами.



«Использование показателей результативности сектора и проекта в транспортных операциях, финансируемых Всемирным банком», Ганнон и Шализи, Всемирный банк, 1995 г.

Аналогичные наборы показателей были разработаны различными дорожными агентствами и международными организациями:



«Показатели результативности в Австралии. Управление активами дорожного сектора», ОЭСР, 2000 г.



«Показатели результативности дорожного сектора в африканских странах. Техническая записка по транспорту в Африке», Программа по транспортной политике в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, 1999 г.

Показатели исполнения контрактов

Одно из многих принятых преимуществ ГЧП – это его доказанная способность обеспечивать реализацию проектов во время и в соответствии с бюджетом. Это преимущество представлено в анализе соотношения цены и качества и в применении компаратора государственного сектора (Модуль 5 -> «Идентификация, определение приоритетов и выбор проектов» -> «Соотношение цены и качества и компаратор государственного сектора»).

Тем не менее, возможные выгоды могут быть количественно определены, только если существует достаточный объем данных о выполнении контрактов, в том числе период строительства, окончательную сумму контракта, включая платежные требования, окончательное качество и уровень обслуживания.

Независимо от использования для контракта, основанного на эффективности (КОЭ), такие данные должны указывать на расхождения в уровне исполнения контракта в различных дорожных секторах или в зависимости от типа контракта или характера частного подрядчика и, таким образом, они являются вкладом в оценку эффективности традиционных методов закупок и определению направления стратегии ГЧП.

Показатели мониторинга

Данные, необходимые для регенерации производственных показателей должны быть включены в процедуры регулярного мониторинга, проводимого для

планирования и управления дорожными расходами в целях эффективности и избежания повторения. Что касается информации, связанной с дорожным покрытием, то эти данные являются определяющими в системах управления состоянием дорожных одежд (СУСДО), которые применяются в стратегическом дорожном управлении и планировании технического обслуживания: Модуль 2 -> «Сфера охвата» -> «Показатели эффективности технического обслуживания».

Всемирный банк: Инициатива по достижению результатов в области транспорта

Центральный транспортный отдел Всемирного банка производит инвентаризацию мер и показателей, которые применяются для основного транспортного сектора. Первичные анализы данных, доступные на международном уровне, например через Международную дорожную федерацию, подтверждают существование значительных расхождений в плане, как приоритетных потребностей стран-клиентов Всемирного банка, так и ожиданий агентств по развитию.



«Существующие торговые издержки и нетарифные барьеры». Швета Багаи и Джон С. Уилсон, Всемирный банк, рабочий документ по изучению политики № 3899, апрель 2006 г.

Благоприятные условия для ГЧП

Международный опыт показывает, что успешная реализация программы ГЧП требует наличия благоприятной среды, позволяющей эффективную реализацию проектов ГЧП с максимальной выгодой для государственного сектора.

Благоприятная среда включает основные компоненты, которые в «Сборнике» называются термином «обеспечивающие факторы». Эти факторы тесно взаимосвязаны. Благоприятный климат для инвестора, таким образом, не создает сам по себе частные инвестиции; другие обеспечивающие факторы, связанные с государственными обязательствами, управлением рисками и потенциалом государственного сектора также должны присутствовать для того, чтобы обеспечить разумную безопасность и предсказуемость его инвестиций. Государственный сектор должен требовать наличия той же благоприятной среды для того, чтобы обеспечить привлечение частного сектора с минимальными издержками и, таким образом, с наибольшей выгодой для государственного сектора.

Более того, усовершенствование обеспечивающих факторов является коллективным; развитие одного фактора неизбежно вызывает развитие другого.

Отсутствует абсолютная мера прогрессии обеспечивающих факторов ГЧП и достижения благоприятной среды для ГЧП. Более того, благоприятная среда может быть ограниченной в масштабе для вариантов ГЧП с низким уровнем участия частного сектора (например, в основанных на эффективности контрактах на техническое обслуживание) и более развитой для высокого уровня участия частного сектора (например, в концессии типа СЭП).



Благоприятные условия для ГЧП имеет большое значение, учитывая характер стратегических задач ГЧП, а также характеристики ГЧП.

При разработке ГЧП основные стимулы государственного сектора в основном заключаются в обеспечении роста финансирования автодорожных инвестиций, внедрение эффективных методов частного сектора и, в меньшей или большей степени, поддержка или сопровождение процесса государственных реформ.

Тем не менее, проекты ГЧП по своей природе подразумевают сложные финансовые, юридические и контрактные отношения между государственным и частным секторами и представляет долгосрочные политические, финансовые и контрактные обязательства.

Такие сложные проекты, а также серьезная решимость и обязательства со стороны государства не могут быть эффективно реализованы без наличия ряда факторов. Для реализации ГЧП, таким образом, необходимо следующее:

- **Целенаправленная государственная политика:** имеет крайне важное значение для стабильности роли государства в ГЧП, а также для обеспечения многолетнего государственного финансирования и финансовой поддержки.

Курс правительства лучше всего отражается в соответствующих основах концепции ГЧП. См. Модуль 3 -> «Концепция ГЧП». Устойчивая политическая поддержка и стабильный курс имеют большое значение, в частности, для крупных проектов, а также для проектов, представляющих собой первую попытку разработки и реализации ГЧП. Они требуются для формирования и поддержания необходимого уровня частного интереса и устранения обеспокоенности относительно возможной общественной реакции, особенно в связи с внедрением пользовательских платежей и соответствующими обещаниями повысить качество услуг или качество стандартов в качестве обоснования для их применения. Целенаправленная политика правительства является выражением политической воли в политическую и культурную «линию» правительства властей, обеспечивающую необходимую поддержку ГЧП со стороны правительства в различных областях, таких как те, которые перечислены ниже:

- помощь с приобретением земли и предоставление полосы отвода, права на застройку на государственной земле, экологические согласования и прочие разрешения;
 - гарантии того, что не будут построены или существенно отремонтированы альтернативные маршруты;
 - правительственные субсидии или займы;
 - финансовая поддержка или мотивация, суверенные гарантии по займам и т.д.;
 - поддержка, в том числе политическая, если она необходима для установления или повышения разумных уровней дорожных сборов;
 - выплата эксплуатационных субсидий, скрытые платежи и т.д.;
 - государственное строительство дополнительных объектов;
 - передача существующих доходных активов.
- **Благоприятный инвестиционный климат:** способствует частному финансированию при оптимальных условиях для государственного сектора.

Благоприятный инвестиционный климат – это условия, способствующие частному финансированию. Частные инвестиции требуют комплекса установленных правил и процедур, обеспечивающих разумную степень доверия к защите инвестиций. Хорошо сформулированные

юридические и нормативно-правовые механизмы в сочетании с политикой в области ГЧП позволяет уверенно определять условия контрактов и позволяет сторонам понять границы своих взаимоотношений. Отсутствие этой уверенности приводит к росту рисков издержек, а также к неспособности использовать весь потенциал проекта.

Концессии могут предоставляться в рамках экономического и финансового контекста: все проекты должны быть экономически жизнеспособными. С финансовой точки зрения, проекты либо являются финансово жизнеспособными в обычном понимании, либо требуется поддержка со стороны правительства. Государственная поддержка может быть предоставлена через ряд правительственных инструментов, включая полную или частичную оплату за услугу в тех случаях, когда она не может быть оплачена непосредственно пользователями (например, финансирование до уровня самоокупаемости).

Следует сделать обзор национального и отраслевого законодательства, а также законодательства, связанного с ГЧП, изучить возможные препятствия и устранить их (см. Модуль 4 -> «Законодательство» -> «Оценка законодательной базы»).

- **Эффективное управление рисками:** обеспечивает максимальную эффективность ГЧП благодаря сокращению, устранению и распределению рисков среди более подходящих партнеров.

Хорошо известно, что частные инвестиции не любят неуверенности; управление рисками, таким образом, лежит в основе эффективного планирования ГЧП. Там, где присутствует неуверенность, ее цена закладывается частным сектором в проекты ГЧП в виде более высокой ожидаемой нормы доходности. В некоторых неопределенных ситуациях, в частности, политической, юридической и нормативной неопределенности, они могут даже препятствовать частному финансированию в целом или приводить к неустойчивости партнерства. Проекты ГЧП, таким образом, по определению требуют управления ситуациями неопределенности, выраженных в виде риска.

Управление рисками включает определение, оценку, распределение и снижение рисков. Государственный сектор должен произвести их оценку в рамках технико-экономического обоснования и затем предоставить эффективную стратегию снижения определенных рисков. Например, политические риски стратегии взимания платы за проезд могут быть частично устранены или сокращены благодаря эффективной стратегии консультаций с общественностью (см. Модуль 2 -> «Риски»). Риск должен быть возложен на ту сторону, которая имеет больше возможностей для управления им с наиболее высокой экономической эффективностью. При передаче слишком высоких рисков возникают дополнительные издержки. В области управления рисками в рамках ГЧП можно определить несколько общих положений:

- Чем выше финансовые масштабы проекта, тем больше соблазн передать риски частному сектору. Тем не менее, это действие должно быть обеспечено существенными поступлениями, создающими для частного сектора возможности принятия более высокого профиля риска.

- Некоторые стороны лучше справляются с определенными рисками. Например, нормативный риск более соответствует государственному сектору, тогда как строительные риски и риски, связанные со стандартами качества, более приемлемы для частного сектора.
- Успешная передача рисков требует полного понимания государственным органом тех задач, которых он стремится добиться и, таким образом, сущности проекта. Сюда входит понимание сильных сторон и ограничений каждой стороны. Неоптимальная передача рисков приводит к росту издержек и потере соотношения цены и качества.
- **Наличие потенциала у государственного и частного секторов:** обеспечивает эффективное партнерство государственных и частных сторонников ГЧП и защита общественных интересов.

Для успешности ГЧП, частный и государственный секторы должны понимать свои роли в рамках партнерских отношений и действовать сообразно им. Тем не менее, отсутствие опыта проведения ГЧП во многих странах приводит к отсутствию навыков в рамках ГЧП, что может ограничить внедрение необходимых новых методов и практик. Привлечение консультантов может, таким образом, быть фактором укрепления потенциала государственного и частного секторов (см. Модуль 5 -> «Консультанты и организация» -> «Организация»).

Укрепление потенциала государственного сектора может включать учреждение отдела ГЧП для разработки методов и практики ГЧП, обеспечения информации, консультационных услуг и, в некоторых случаях, контроля над государственными нанимающими органами и частными операторами, а также в целом над более широким участком инфраструктуры, включая энергоснабжение, водоснабжение, электросвязь и транспорт. Отдел ГЧП объединяет различные навыки и предоставляет консультации всем заинтересованным сторонам, включая нанимающий орган относительно подготовки и реализации контракта (см. Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Институциональные механизмы и реформы» -> «Отделы ГЧП и роль дорожного агентства»).

Более того, заключающие ГЧП государственные органы должны полностью доверять своему частному партнеру, так как последний должен принять на себя значительные риски в плане услуг общего экономического интереса. Указанные выше основы концепции ГЧП должны учитывать необходимость поддержки частного сектора со стороны международных партнеров в рамках консорциума ГЧП, что, вероятно, потребует зондирования рынка (см. Модуль 5 -> «Процесс диалога»).

ГЧП может функционировать только при условии достаточной сбалансированности: концессионер не может ни работать с убытком, ни организовывать в течение длительного периода времени услугой, демонстрирующую структурный дефицит. Орган власти должен обеспечить корректное функционирование службы и ее соответствие условиям контракта. Финансисты требуют, чтобы контракт был сбалансирован и чтобы доходы концессионера обеспечивали возврат заемного капитала. Изначальный контракт должен обеспечивать этот баланс и создавать условия для «динамического напряжения» в ходе его реализации. Впоследствии должна быть возможность

пересмотра контракта для его удовлетворительного развития со временем с учетом неизбежных изменений при соблюдении осторожного подхода к пересмотру условий (См. Модуль 5 -> «Поправки к контрактам и разрешение споров»).



«Запуск ГЧП в автодорожной сфере в странах с переходной экономикой», С. Квейроз ТР-9. Транспортные документы. Всемирный банк, 2005 г.



«Сборник материалов по исследованиям в области ГЧП», Европейская комиссия, 2004 г.



«Руководящие принципы успешной реализации ГЧП», Европейская комиссия, 2003 г. (стр. 34-35).



«Платные дороги, вопрос обучения, пять факторов успеха ГЧП», Международная ассоциация мостов, туннелей и платных дорог (стр. 72-75) <http://www.ibtta.org/Tollways/issue.cfm?ItemNumber=1176>

Диагностика благоприятной среды для ГЧП

Перед тем, как определить стратегию ГЧП, лица, определяющие политику, должны оценить степень уже имеющегося соответствия своей страны или области требованиям благоприятной среды для ГЧП. Следующая диагностика может помочь выявить степень соответствия компонентам благоприятной среды.



«Роли государственного и частного секторов в предоставлении услуг транспортной инфраструктуры», рабочее руководство для сотрудников Всемирного банка, Поль Эймос 2004 г.

Целенаправленная политика правительства

Притом, что целенаправленность курса правительства может являться одним из наиболее критичных компонентов благоприятной среды для ГЧП, он также один из наиболее сложных в количественном определении и оценке и, возможно, сохранения.

Проекты ГЧП зачастую объявляют и подготавливают государственные организации; некоторые проекты могут быть в конечном итоге быть законсервированы на этапе проектирования или закупок. Поэтому частные фирмы проявляют большую осторожность и пытаются оценить реальную степень заинтересованности государственного сектора в проекте, принимая во внимание значительные расходы для частного сектора в связи с подготовкой к тендеру и заключением контракта. Частный сектор также должен быть уверен в намерениях государственного сектора относительно долгосрочного управления процессом ГЧП.

В отношении более крупных проектов ГЧП этот курс может быть определен на кабинетном уровне для обеспечения необходимой межведомственной поддержки, нейтрализации возможного общественного неприятия политики взимания платы за проезд, а также сохранения бюджетного финансирования и поддержки.

На этот курс правительства могут отрицательно повлиять следующие факторы, чье значение должно оцениваться лицами, определяющими политику наряду с методами ограничения их влияния на реализацию проектов ГЧП:

- Политические мандаты, как правило, гораздо короче по времени, чем срок проекта ГЧП или периода, необходимого для оценки долгосрочных выгод для дорожного сектора.
- Внедрение или реструктуризация пользовательских платежей является деликатным вопросом. При отсутствии надлежащего планирования и обоснования перед пользователями дорог и другими значимыми участниками, он может привести к потере политической поддержки, недовольству или даже проблемам юридического характера. Взимание платы за проезд является непопулярной мерой среди пользователей дорог и может привести к заметным изменениям поведения.

- Политика в области ГЧП может сопровождать более широкую реструктуризацию дорожного органа с сокращением числа гражданских служащих и (или) передаче обязанностей частному сектору. Без тщательного планирования и реализации в сочетании с социальными мерами, эти программы могут привести к демотивации и оппозиции со стороны сотрудников дорожного органа.
- Ограничения могут возникать и в международном контексте. Страны, участвующие (или планирующие участвовать) в механизмах международного сообщества (например, соглашениях о свободной торговле, экономических сообществах) должны развивать национальную политику в соответствии и согласии с общими стратегиями и положениями.

Движущим элементом этого обеспечивающего фактора является политическая воля, относительно которой следует задать следующие вопросы:

- Выражен ли целенаправленный политический курс в правительственном манифесте, заявлении или политике в области ГЧП?
- Была ли обеспечена поддержка правительства или возможно ли найти сторонников на различных уровнях правительства и власти? (Модуль 5 -> «Консультанты и организация» -> «Организация»).

Благоприятный инвестиционный климат

Невозможно принудить частных игроков к участию в ГЧП. Они будут вступать в партнерские отношения с государственными организациями, только если они будут считать, что проект имеет хорошие шансы на успех и что их интересы благодаря их участию будут соблюдены.

Критерии, используемые частными фирмами для оценки проекта ГЧП в конкретной стране, в значительной степени зависят от характеристик проекта, а также от восприятия и требований конкретной фирмы. Тем не менее, ряд критериев являются в достаточной мере общими, чтобы их можно было применить к любой частной фирме, вступающей в партнерские отношения с государственным сектором в данной стране.

Потенциальные участники проектов ГЧП должны сосредоточить внимание на параметрах страны, которые будут иметь прямое или косвенное влияние на:

- шансы фактической реализации проекта и риск крупных задержек перед реализацией. Проекты ГЧП зачастую объявляют и подготавливают государственные организации; некоторые проекты могут быть в конечном итоге быть законсервированы на этапе проектирования или закупок. Для того чтобы избежать потери средств на подготовку частные фирмы все более внимательно относятся к оценке фактической приверженности проекту со стороны государственного сектора;
- их шансы быть выбранными для реализации проекта;
- наличие справедливого и прозрачного тендерного процесса;
- изначальные условия, по которым они смогут поставлять свои услуги;

- потенциальные изменения в условиях проекта, в частности, связанные с возможными негативными последствиями для их потоков поступлений (как объемов, так и графиков).

Ниже приводится предварительный список основных областей, которые, как правило, изучаются частными фирмами перед вступлением в ГЧП в связи с вышеприведенными категориями (1-4 в графе 2), а также стандартные источники информации, используемой частным сектором.

ОБЛАСТЬ	КАТ.	КОНКРЕТНОЕ НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ	СТАНДАРТНЫЙ ИСТОЧНИК ИНФОРМАЦИИ
Политические и организационные рамки:			
Процесс принятия решений (на национальном/региональном/местном уровне – технические министерства/министерство финансов)	1 и 2	Период этапа подготовки и процесс принятия решений	Правительственная организация
Статус нанимающего органа	1 и 3	Выполнение решений	
Рост частного финансирования (СЭП)	Статус		
Политическая стабильность (политические мандаты и стабильность основных игроков, общественная поддержка)	1 и 4	Стабильность проекта	
Рост частного финансирования (СЭП)	Оценка политических рисков		
Курс основных игроков на ГЧП	1	Процесс принятия решений	Письмо-поручительство на высшем правительственном уровне
Общее принятие ГЧП обществом (в транспортном и других секторах)	4	Стабильность проекта	
Проектные поступления (СЭП)	Местная пресса		
Юридические рамки			
Законодательство и процедуры закупок	1 и 2	Конкуренция	Законодательство
Законодательство, непосредственно связанное с ГЧП, например, концессионные законы, взимание платы за проезд, частное владение и пр. (для СЭП)	1 и 3	Реалистичность проекта	
Период этапа подготовки (изменения в законодательстве)	Законодательство		
Решение споров (например, международный арбитраж)	4	Разрешение споров	Законодательство и контракты
Трудовое право	3	Условия труда	Законодательство
Налоговая система	3	Проектные поступления и издержки	Законодательство, опыт
Непредвиденные события (форс-мажор, трудности, действия правительства с существенными отрицательными	4	Стабильность проекта Поступления	Проектная отчетность

последствиями)		проекта	
Макроэкономические и финансовые условия			
Инфляция (прошлые данные, тенденция)	3 и 4	Проектные поступления и издержки	Статистика
ВВП и развитие	3 и 4	Тенденция реалистичности в поступлениях	Статистика
Конвертируемость валюты и колебания обменного курса	3 и 4	Проектные поступления	Законодательство, статистика
Уровень и развитие автомобилизации	1, 3 и 4	Реалистичность проекта Стабильность проекта	Статистика
Опыт работы государственного сектора в ГЧП	1 и 3	Реалистичность проекта Процесс принятия решений	
Стабильность потока государственных ресурсов (проекты, финансируемые государством)	4	Проектная отчетность	Статус дорожного агентства

Объективные и поддающиеся количественному измерению показатели

Различные признанные государственные и частные организации, ведущие бизнес в странах с развивающейся и формирующейся экономикой, разработали методики и показатели оценки рисков проекта в связи с условиями в стране. Основные организации, предлагающие страновую оценку рисков:

- Международный валютный фонд;
- ОЭСР;
- Экспортно-кредитные агентства, которые предоставляют страхование в целях устранения политического риска.
- Три основные кредитно-рейтинговые агентства: Moodys, FITCH IBCA (Duff & Phelps) и Standard & Poor's.



Рейтинг стран, разработанный Nord-Sud export, консультантом французского экспортно-кредитного агентства COFACE.



Методика определения суверенного рейтинга компании FITCH

Для администрации, отвечающей за транспортную политику, определение основных параметров, характеризующих страну в отношении вышеуказанных критериев, позволит ей прийти к выводу о правильности сигналов, направляемых потенциальным частным участникам. Следует учитывать все компоненты: их отсутствие будет охлаждать стремление к участию, независимо от того, насколько привлекательными могут выглядеть проекты с финансовой точки зрения.

Доклад «Ведение бизнеса», 2008 Международной финансовой корпорации (МФК), члена Группы Всемирного банка, предлагает объективные меры регулирования бизнеса и их внедрения в 178 странах и отдельных городах на субнациональном и региональном уровнях. Приводятся следующие препятствия для бизнеса: контроль цен, коррупция, политическая нестабильность, налоговое право, положения об иностранных валютах. См. более подробную информацию по этому вопросу:



«Ведение бизнеса в 2008 г.», Всемирный банк

<http://www.doingbusiness.org/>

Эффективное управление рисками

Риски не создаются закупками в рамках ГЧП, но, скорее, они характерны для строительства и эксплуатации автомобильных дорог, и риски государственных закупок в основном лежат на государственном секторе.

Тем не менее, при закупках в рамках ГЧП риски открыто определяются и контролируются, в отличие от почти безусловного управления рисками государственным органом в рамках традиционных методов закупок, который остается ответственным за возникновение рисков (правительство «страхует» себя от последствий собственных действий). Примеры:

Недостаточная подготовка и планирование проекта приводят к жалобам подрядчика во время работы. Такие издержки могут быть частично или полностью возмещены консультантом по проектированию (чей риск будет снижен страхованием профессиональной деятельности), либо орган власти должен будет принять на себя дополнительные расходы на работы и (или) повторное планирование.

Задержки по срокам завершения работ в традиционных контрактах на работы могут быть частично приняты на себя подрядчиками через механизм возмещаемых убытков, но в любом случае будут, по крайней мере, частично приняты на себя государственным органом в его расходах, связанных с расширенным администрированием и финансированием проекта. Более того, экономический ущерб для правительства в связи с задержками строительства и последующие выгоды должны целиком обеспечиваться правительством.

Внедрение основанного на эффективности технического обслуживания передает риски результативности частному сектору; частный сектор не имеет права на более высокую компенсацию, если необходимы большие объемы обслуживания для поддержания определенных стандартов дороги. Ранее, по контракту на техническое обслуживание или в рамках работ, производимых хозяйственным способом, орган власти естественно принял бы на себя этот риск. Однако при реализации риска результатом, вероятно, было бы неудовлетворительное обслуживание в результате ограничений государственного бюджета скорее, чем перерасход средств на соответствующие мероприятия по обслуживанию. Правительство затем понесло бы экономический ущерб, связанный с неадекватным техническим обслуживанием.

Риск играет центральную роль в ГЧП в связи с выявлением и оценкой рисков, присущих строительству и обслуживанию автомобильных дорог и передаче

определенных рисков частному сектору. Более того, применение частного финансирования требует более высокой степени анализа количественного определения соответствующих рисков, чем при государственном финансировании.

Принципы и методы оценки рисков и управления ими описаны в Модуле 2 -> «Риски».

В целях подготовки к эффективному управлению рисками в рамках ГЧП государственные органы могут задать себе следующие вопросы:

- Применяются ли закупки по схемам ГЧП в дорожном секторе? В других отраслях инфраструктуры (энергетика, электросвязь, водоснабжение, транспорт)?
- Какие риски могут быть определены в рамках существующих «традиционных» контрактных механизмов? Как осуществляется управление ими?
- Какие источники данных существуют для управления рисками, включая частоту возникновения и их последствия (например, перерасход средств по строительным проектам)?
- Какой опыт государственного сектора существует в управлении рисками?
- Какой опыт частного сектора существует в управлении рисками?

Эффективность государственного сектора

Запуск стратегии ГЧП требует от органов власти принять новую роль и, таким образом, приобрести конкретный опыт на различных уровнях, как на этапе разработки проекта, так и в управлении контрактами. Эти навыки должны покрывать такие ключевые области, как планирование и экономический анализ, экологическая оценка, управление контрактами и надзор, а также приоритизация работ.

Также важно привлекать сотрудников, которые четко понимают задачи и положения государственного сектора, и, кроме того, правила ведения частного бизнеса и заключения контрактов. Некоторые ГЧП также включают особые финансовые вопросы (в которых финансирование является частью закупок) и необходимость оценки финансовых возможностей. Кроме того, нестандартные методы закупок сами по себе также требуют особого юридического опыта и опыта заключения контрактов. Орган власти, обладающий ограниченным опытом, может предпочесть провести капитализацию на предыдущем опыте других государственных или местных органов или зарубежном опыте.

Притом, что частные подрядчики могут играть более существенную роль в техническом обслуживании автомобильных дорог, они могут потребовать поддержку и обучение для оценки и понимания спецификации и результатов.

Получение государственным органом необходимых навыков должно укрепить его потенциал по заключению сделок и создать основу для определения стратегического направления развития инфраструктуры.

Следующие вопросы могут помочь определить потенциал государственного сектора по реализации проектов ГЧП.

- В какой степени необходимые для ГЧП навыки представлены на различных уровнях государственной организации?
- Что собой представляет процесс реализации проектов ГЧП? Каким образом достигается межведомственная координация?
- Существует ли отдел ГЧП? Где он расположен в рамках государственной организации? Как долго он существует? Что собой представляет его мандат? Какие проекты он помог реализовать?
- Возможно ли финансирование и быстрая мобилизация международного опыта для технической помощи и обучения?

Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Развитие потенциала и обучение» предоставляет указание на потребности в обучении в целях развития потенциала государственного сектора.

Аспект, в котором государственный сектор зачастую требует укрепления, это стратегическое и структурное планирование, особенно в тех случаях, когда рассматривается рост частного участия или прохождение периода обкатки его участия. Правительство имеет незаменимую функцию планирования в транспорте. Это частично вызвано необходимостью активного создания консенсуса между различными режимами для поддержания эффективной интегрированной системы. Но это также связано со значением транспортной инфраструктуры, особенно автодорожной и железнодорожной сетей, в структуризации использования земель и региональном развитии в более широком смысле. Мультимодальное стратегическое планирование, в частности, имеет решающее значение на национальном и метропольном уровнях правительства.

В тех частях Азии и Африки, где исследовательская группа изучала причины отсутствия реформ, доказавших свою продуктивность в других местах, представляется, что основным препятствием для прогресса были местные опасения потери занятых позиций, распространенные среди рабочих, а также соответствующих чиновников и не очень динамичных предприятий. Эта проблема зачастую отягощается законами и правилами, зачастую многолетней давности, которые могли никогда не иметь смысла, но со временем создали спектр поддерживающих интересов. Привнесение изменений в баланс между государством и частным сектором требует большого числа дефицитных политических навыков, в частности, общения, для формирования широкого понимания упускаемых возможностей; строительство альянса для формирования политической поддержки; проведения переговоров для того, чтобы обеспечить толерантное отношение тех, кто должен пострадать; а также эффективной реализации, включая соблюдение прав всех связанных сторон.

При обсуждении распределительных и экологических аспектов проектов, представляется необходимым наличие большего числа комбинаций более масштабного государственно-частного финансирования, чем те, которые до настоящего времени предпринимаются в развивающихся странах в большем соответствии с рядом последних проектов в континентальной Европе. Этот может принести выгоды для частного менеджмента в экономически высокоприоритетных областях, при этом не следует ожидать их быстрой финансовой жизнеспособности.



«Десятилетие действий в области транспорта», Всемирный банк, 2005 г. (стр. 76)



«Отделы по государственно-частному партнерству: опыт планирования и использования в инфраструктуре», Департамент устойчивого развития Восточной Азии, Всемирный банк / PPIAF, 2007 г.

Эффективность частного сектора

Частный сектор может только привнести добавочную стоимость в автодорожную систему, если он достаточно развит и если ему доверено оказание услуг в соответствии с его компетенцией и условиями на проектном уровне, число и характер частных игроков в значительной степени зависит от параметров ГЧП.

Следует обсудить заключение контрактов с местными или международными фирмами или их комбинацией. Местные участники больше знают об условиях в своей стране и регионе (о юридической и налоговой системах, местных стандартах, культурных и социальных вопросах), тогда как международные фирмы могут привнести добавленную стоимость благодаря своим навыкам реализации крупных проектов, опыту работы с новыми формами контрактных механизмов, новым технологиям и устойчивости в рамках долгосрочных отношений. Привлечение квалифицированных международных фирм – это, скорее, вопрос определения подходящих и привлекательных условий, чем мониторинга всего международного рынка.

Тем не менее, зондирование рынка должно быть важным шагом при работе с частным сектором, получении информации и участии в инвестиционных возможностях (Модуль 5 -> «Процесс диалога»). Диагностика частного сектора должна, скорее, быть направлена на исследование местной промышленности (образованных в стране фирм).

Лица, определяющие политику, должны иметь подробную информацию о потенциале частных игроков в своей стране и в регионе и их потенциальных областях интервенции.

В частности, должны оцениваться следующие категории участников:

- Консалтинговые фирмы, специализирующихся в техническом проектировании, проведении анализа спроса, аудита и надзора;
- Подрядчики по строительству и техническому обслуживанию;
- Финансовые рынки (банковская система, рынки капитала);
- Потенциал дорожно-эксплуатационных организаций (в области платных дорог, а также «бесплатных» дорог);
- Страховые компании;
- Потенциальные корпоративные и индивидуальные инвесторы;
- Специалисты в области права и контрактов.

В каждой сфере число игроков, их прошлый опыт, масштабы и относительный потенциал (технический и финансовый) повлияет, в значительной степени, на возможность разработки вариантов ГЧП и уровень конкуренции, который можно ожидать.

Если местная промышленность не обладает достаточным потенциалом для участия в ГЧП, могут быть приняты меры для помощи участникам в развитии этого потенциала. Некоторые из этих мер рассматриваются в Модуле 3 -> «Концепция

ГЧП» -> «Развитие потенциала и обучение» -> «Укрепление потенциала частного сектора». На веб-сайте Всемирного банка также предоставлено руководство для развития новой отрасли управления автомобильными дорогами с применением различных методик, таких как маркетинг, контроль над поступлениями, строительство, техническое обслуживание, определение стоимости жизненного цикла.



http://www.worldbank.org/html/fpd/transport/roads/toll_rds.htm

Необходимы, по крайней мере, три условия для обеспечения эффективного участия частного сектора в схемах реализации ГЧП:

- Существование благоприятных условий ведения бизнеса (в том числе юридические условия, условия контрактов);
- Устойчивость спроса на работу;
- Специализированные программы обучения и помощи, соответствующие возможностям и потребностям местных подрядчиков и консультантов.

Типичные показатели для оценки потенциала подрядчиков

Потенциал участия частных игроков в системе дорожного управления (строительство, техническое обслуживание, эксплуатация) должны быть связаны с тем типом деятельности, для которых они требуются.

Текущее обслуживание, текущий ремонт с использованием преимущественно физического труда или оборудования, либо реконструкция и средние по масштабам строительные работы могут быть предоставлены местным подрядчикам.

Первая оценка, которую предстоит сделать, относится к сложности предстоящих работ (или деятельности). После того, как были выработаны соответствующие категории, необходимо изучить доступность подрядчиков, обладающих соответствующими возможностями в каждой из этих категорий.



«Развитие потенциала местных подрядчиков для технического обслуживания дорог в Африке» - Жан-Мари Лантран, Всемирный банк
Инициатива по техническому обслуживанию автомобильных дорог, 1990 г.

Оценка возможностей подрядчиков

Во-первых, нужно узнать, осуществляли ли местные подрядчики ранее деятельность, сопоставимую с той, которая им предлагается, а также их прошлый опыт в этой области. Во-вторых, возможность подрядчика взяться за данный тип деятельности должны быть внимательно изучены в ходе предварительного исследования. Это предварительное исследование имеет большое значение в случае с компаниями, у которых отсутствует опыт проведения предлагаемых работ. Во многих развивающихся странах дорожные работы являются новым видом деятельности для большинства малых и средних предприятий, которые более знакомы со строительством зданий.

ПРИМЕР РАЗДЕЛЕНИЯ ПО КАТЕГОРИЯМ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ЧАСТНЫХ ПОДРЯДЧИКОВ ДЛЯ РАБОТ ПО ТЕХНИЧЕСКОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ

Тип работ	Доступные подрядчики	Подготовка/обучение
<p><i>Работы, связанные преимущественно с использованием оборудования</i></p> <p>Гидроизоляция</p> <p>Выравнивание дорожного полотна</p> <p>Ремонт гравийной насыпи</p>	<p>Средние компании, фермеры/лесники с определенным оборудованием и некоторым опытом общестроительных и дорожных работ</p>	<p>Семинары</p> <p>Практическое обучение</p> <p>Технические пособия</p> <p>Формат контракта</p>
<p><i>Работы, связанные преимущественно с использованием физического труда</i></p> <p>Выравнивание дорожного полотна</p> <p>Ремонт гравийной насыпи</p> <p>Ямочный ремонт</p>	<p>Малые и средние компании без техники или с небольшим парком – без опыта или с незначительным опытом общестроительных или дорожных работ</p>	<p>Семинары</p> <p>Практическое обучение</p> <p>Технические пособия</p> <p>Формат контракта</p>

Источник: «Развитие потенциала местных подрядчиков», Жан-Мари Лантран, указ. соч.

Оценка потенциала фирмы означает количественное определение таких показателей, как оборот, активы, оборудование, трудовые и финансовые ресурсы.

Тип показателей их интерпретация (удельный вес каждого) могут отличаться в зависимости от предусматриваемого типа участия частного сектора. В случае с подрядчиками на выполнение работ, большое значение будет иметь качество. Что касается инженерных компаний (например, при контракте на ведение учета движения транспорта), основным компонентом являются навыки персонала.

КЛАССИФИКАЦИЯ ПОДРЯДЧИКОВ ДЛЯ ТЕХНИЧЕСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ: ПРИМЕР БУРКИНА-ФАСО

В Буркина-Фасо, где основная часть работ по текущему обслуживанию автомобильных дорог (некоторая часть ограниченных работ по текущему ремонту) в настоящее время производятся на контрактной основе местными малыми и средними фирмами, компании разделяются на несколько категорий, определяемых уровнем показателей в следующих критериях:

- Общее количество сотрудников;
- Общее количество квалифицированных сотрудников (по категориям);
- % квалифицированных сотрудников, нанятых в последние годы;
- Общий оборот;
- Доля автодорожных работ в общем обороте;
- Оборудование (по категориям) - количество единиц техники, возраст и т.д.;
- Опыт участия в контрактных работах;
- Количество полученных контрактов;

- Количество контрактов, полученных на проекты с участием международного донора;
- Другие виды деятельности фирмы (помимо технического обслуживания автомобильных дорог);
- Участие в обучающих мероприятиях: опыт.

На этой основе, фирмам присваивается категория от А до Е, которая будет определять возможность их участия в организуемых Администрацией тендерах на определенные категории работ. Этот рейтинг постоянно пересматривается; оцениваются показатели фирм для поддержания базы данных в готовности для любых новых программ/проектов, на которые будет организована процедура конкурентных торгов.

Источник: «Техническая помощь Главному управлению автомобильных дорог в Буркина-Фасо», ВСЕОМ - Луи Берже, Инт. - Отчеты о деятельности (1995 – 1998 гг.).

Стратегия ГЧП

Реализация стратегии ГЧП – непростой вопрос. ГЧП – это долгосрочные и сложные механизмы, которые требуют полного понимания обязанностей и ответственности, а также распределения рисков между сторонами. ГЧП также подразумевает прогрессивные изменения в роли государственного сектора, который из одного из поставщиков услуг должен превратиться в координатора.

Опыт стран и разбор случаев из практики реализации проектов говорит нам о том, что, несмотря на значительные возможности, изначальные ожидания в плане масштабов и темпов развития ГЧП не были реализованы и развитие ГЧП во многих странах ограничено.

Разработка программы ГЧП сосредоточена на относительно немногих странах с низким и средним уровнем доходов. Фактически данные могут быть еще ниже, если бы проводилось различие между хорошо спланированными и хорошо функционировавшими проектами и теми, которые обладали серьезными недостатками и могут накапливать непредвиденные долговые обязательства и проблемы для правительства в будущем.

Нереализованные ожидания могут частично быть связаны со странами, которые пытаются применить или которых сдерживают сложные подходы к ГЧП. Исполнительные органы в развивающихся странах должны справляться с рядом новых для них проблем с помощью агентств и консультантов, как правило, из других стран. Сложные аспекты ГЧП, первоначальные этапы, которые отнимают много времени, а также стоимость исследований, несомненно, вызвали трудности для властей, которые вынуждены решать дилемму между низким уровнем оплаты и преимущественно инженерным уровнем труда.

Всемирный банк и другие многосторонние агентства осознали и упоминают в недавних документах, что повторение заклинаний (слепое следование строгим правилам, которые не могут быть применимы или значимы для всех стран) зачастую является контрпродуктивным. Два примера этого – это независимый регулятор и компаратор государственного сектора (КГС).

В начале 2000-х, принятым подходом было наличие независимого регулятора за пределами министерства/автодорожного органа. Для многих стран это было слишком большим шагом, когда функции регулятора, такие как тарифицирование, зачастую выполнялись небольшим, жестко контролируемым, не обладающим достаточными средствами и опытом отделом или группой в рамках какого-либо министерства (Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Законодательная база и регуляторные механизмы»).

Аналогичным образом, КГС был создан в Великобритании частично в связи с обоснованными техническими причинами, а также по политическим причинам во время первого внедрения программы ГЧП (ЧФИ). Он требует значительных данных и, как описано в «Сборнике», его применение может быть весьма нерациональным (Модуль 5 -> «Идентификация, определение приоритетов и выбор проектов» -> «Соотношение цены и качества и компаратор государственного сектора»).

Благодаря опыту расширения программы ГЧП, информации о требованиях и функционировании ГЧП, а также необходимых новых технических экспертных знаниях (преимущественно, не инженерных, а финансовых, социальных и юридических) также получило новое освещение. Тем не менее, этот опыт также частично указал на возможные политические ловушки ГЧП, которые могут вызвать только опасения неуспеха в связи с принятием столь смелых шагов при внедрении ГЧП.

Уроки, извлеченные из действующих программ ГЧП

Организация и реализация программ ГЧП в мире привели к ряду выводов, в частности, в результате низкой результативности программ ГЧП.

К таким выводам относятся следующие:

- Страны, в которых не были приняты соответствующие политические меры, и не была обеспечена приверженность курсу всех участвующих министерств, обычно отвечающих за вопросы автомобильных дорог, финансы и планирование развития, не могут внушить доверие частному сектору. В результате частный сектор либо не заинтересован или предпочитает прибегать к форме инициативных заявок для того, чтобы избежать конкурентных и прозрачных механизмов.
- Проекты зачастую недостаточно хорошо подготовлены, иногда по финансовым причинам, иногда в связи с временными ограничениями. В конечном итоге плохо подготовленные проекты либо терпят неудачу, либо занимают значительно больше времени, в некоторых случаях, на несколько лет дольше, чем инициированный процесс ГЧП, либо оборачиваются для правительства финансовыми (и политическими) долгами в последующие годы.
- Непоследовательные законы и положения – это, возможно, хуже, чем недостаточность или отсутствие законов, когда контрактное регулирование может быть осуществлено, по крайней мере, на начальном этапе.
- Даже в тех случаях, когда проекты были разработаны и существуют необходимые механизмы, относительно незначительные недостатки концессионных соглашений могут отразиться в слабых и неконкурентных тендерах.
- Без четкой политики в отношении незапрашиваемых заявок частный сектор может предпочесть этот подход, который может привести к заключению менее выгодных сделок для правительства и более длинному периоду реализации, чем стандартный путь ГЧП.
- Специальные проекты, вместо должным образом разработанного портфеля проектов, могут отразиться в трудностях реализации, либо они могут потерпеть неудачу, либо их разработка может занять несколько лет. «Сложные» проекты – это, как правило, те, которые требуют крупных субсидий, являются рискованными, зачастую не подготовлены, имеют слишком много отрицательных последствий.
- Консультации и объяснения принципов и сущности ГЧП зачастую недостаточны для того, чтобы убедить/проинформировать высших руководителей, старших сотрудников государственного сектора и общественность относительно преимуществ функционирования ГЧП, что является причиной значительного недопонимания и оппозиции по отношению к ГЧП.

Многие из этих выводов представляют собой основу для развития вопросов политики и стратегии в данном разделе.

Адаптация ГЧП к страновому контексту

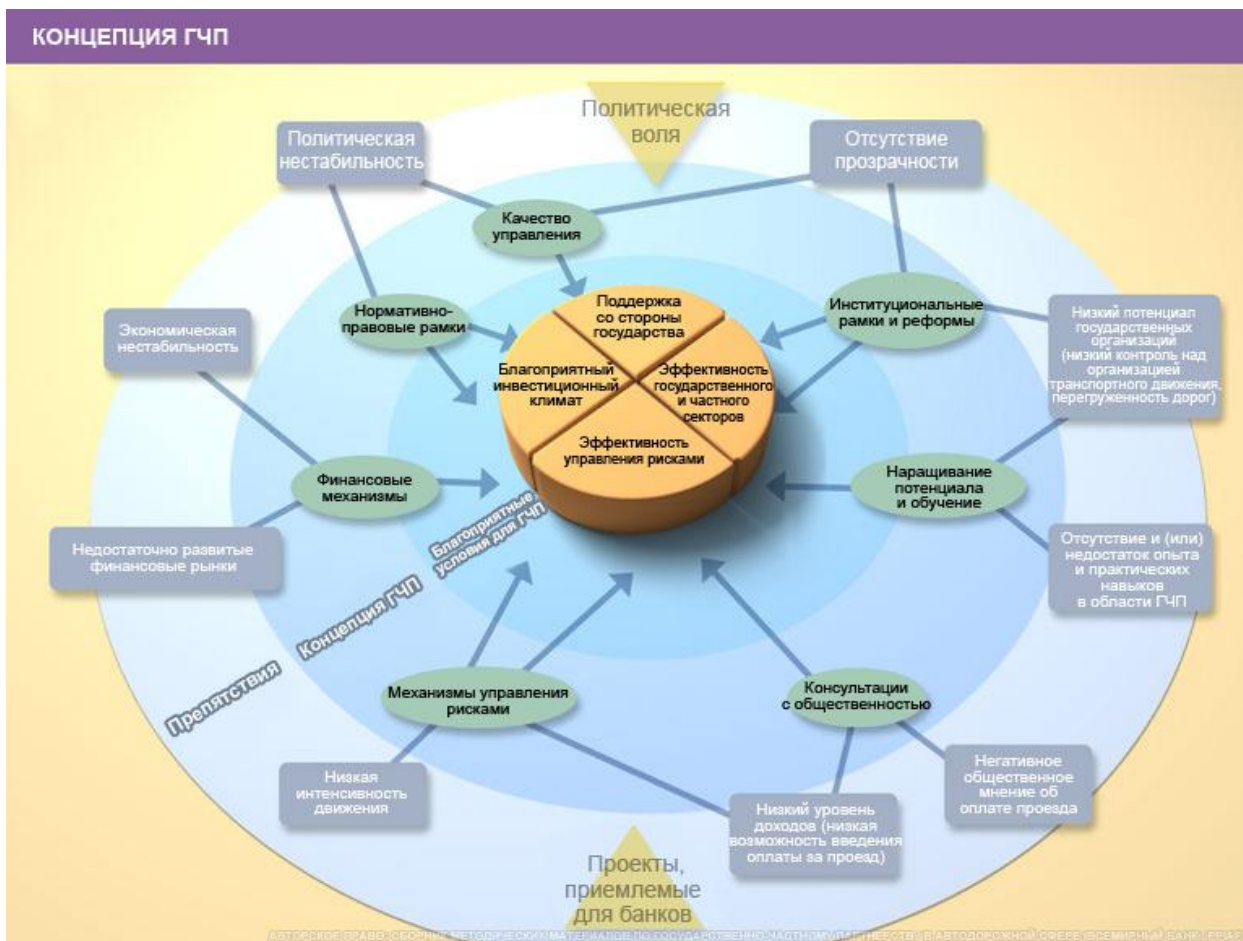
Разработка успешной программы ГЧП требует наличия двух основных движущих сил: политической воли и финансово успешных проектов. Последующая реализация таких проектов требует установления благоприятной среды для ГЧП для мобилизации финансов и эффективного функционирования партнерских отношений в интересах обеих сторон.

Путь создания благоприятной среды включает основы концепции ГЧП, охватывающие ряд взаимосвязанных структур, в том числе юридических и регулирующих, управление рисками, институциональные, финансовые вопросы, вопросы частного сектора и другие аспекты.

Однако этот механизм основан в контексте ряда ограничений, характер и масштабы которых зависят от преобладающих в стране конкретных экономических, социальных и политических условий. Эти ограничения могут мешать, задерживать или даже препятствовать формированию необходимых компонентов основ концепции ГЧП.

Условия для формирования основ концепции ГЧП представлены на иллюстрации ниже.

Как показано на иллюстрации, достижение благоприятных условий, показанное в центре, проходит через развитие основ концепции ГЧП. Они разработаны в страновом контексте, в них представлены различные ограничения, которые могут присутствовать в дорожном секторе, а также более широкие политические, юридические, институциональные, социальные и экономические условия и ограничения, которые должны определить характер и темп структурных изменений каждого из компонентов основ концепции ГЧП. Основные движущие силы необходимы для того, чтобы обеспечить возможность продвижения процесса и поддержания необходимой инерции.



Движущие силы ГЧП

Основные движущие силы необходимы для того, чтобы инициировать продвижение и конечный успех программы ГЧП.

ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ ГЧП	ПОЧЕМУ?	КАК?
Политическая воля	Необходимое предварительное условие для развития ГЧП, которое является движущей силой, обеспечивающей реакцию частного сектора и долгосрочный курс на ГЧП	Уверенный политический курс – издание манифест или заявление Формирование общественной поддержки
Финансово успешные проекты	Проекты, которые могут наиболее быстро и легко обеспечить частное финансирование	Лучшими являются те проекты, которые обладают достаточными масштабами для привлечения частного сектора, которые не являются слишком сложными или рискованными и которые не нуждаются в значительной правительственной поддержке

Движущие силы ГЧП могут быть описаны следующим образом:

- **Политическая воля для введения ГЧП: суверенное обязательство с четкими стабильными перспективами**

Государство, рассматривающее возможность инициирования политики в области ГЧП в целях обеспечения объектов инфраструктуры и (или) общественных услуг, должно сделать решительное и однозначное заявление о своих намерениях.

Частные партнеры не должны перезаключать контракты с новым правительством, а правительство должно продемонстрировать целенаправленный курс на достижение целей политики в рамках развивающиеся политической среды.

Частные партнеры должны понимать степень участия органов власти и учрежденные рамки: стратегию, средства, процедуры и принципы управления являются важными элементами в глазах частного инвестора. См. Модуль 5 -> «Консультанты и организация» -> «Организация».

- **Финансово успешные проекты, приемлемые для частного финансирования**

Основопологающим вопросом для определения вариантов закупок в рамках ГЧП является наличие проектов с солидными экономическими и финансовыми показателями. Органы власти должны обеспечить в ходе подготовки проекта и определение приемлемых путей закупок в рамках ГЧП. Более того, учитывая сложные взаимосвязи между предоставлением услуг и финансовой эффективностью, частный сектор также должен проводить тщательный анализ проекта и независимо рассчитывать параметры проекта. Многие автодорожные проекты потерпели неудачу в связи с плохим прогнозом спроса или расходов. Вначале следует отобрать лучшие проекты, обладающие достаточными масштабами для привлечения частного сектора, не слишком сложные или рискованные и которые не должны иметь значительную поддержку со стороны правительства. Этот снижает подверженность проекта риску несоблюдения государственных обязательств и неадекватного фискального пространства/ финансовой поддержки.



«Недостатки в подготовке проектов в Африке», Джеймс Лейленд и Эндрю Робертс. PPIAF Gridline, Зметра № 18, март 2007 г.

Основы концепции ГЧП

Опыт реализации ГЧП в мире предполагает, что полезно, если не обязательно, обеспечить наличие основ концепции ГЧП в целях планирования и реализации, а также обеспечения доверия и понимания среди всех участников процесса ГЧП. Это относится как к государственным, так и к частным партнерам.

ГЧП развивались в условиях незавершенных реформ и только частично сформированных механизмов, и, как правило, все страны приступали к процессу ГЧП таким способом. При этом основным моментом является то, что для ускорения и эффективного развития программы ГЧП правительства должны как можно быстрее создавать механизмы содействия/обеспечения.

Эти механизмы предоставляют набор правил, обеспечивающий уверенность как государственного сектора, который реализует правила, так и частного сектора, который должен инвестировать время и средства, и направлены на достижение обоими секторами их целей в приемлемых рамках.

Представляется очевидным, что в начале развития ГЧП в любых масштабах аналитики и реформаторы зачастую, хоть и не всегда, слишком оптимистично полагали, что правительства могут в течение короткого, по масштабам

государственного сектора, периода времени, провести реформу, учредить организации, запланировать концессии и установить нормативно-правовые рамки, которые должны быть завершены и успешно функционировать.

Более того, некоторые модели, предлагаемые для стран с низким или даже средним уровнем доходов, связаны с опытом стран ОЭСР, часть которых столкнулись с различными трудностями с их продвижением.

Основы концепции ГЧП представляют собой развивающийся инструмент; они не должны рассматриваться как идеал или даже как единовременная общая цель. Согласование и реализация необходимых изменений займут определенное время и будут ощутимы только в средне- и долгосрочный период. Таким образом, они должны создаваться, учитывая долгосрочный процесс, который обеспечит его постепенную адаптацию и усовершенствование в соответствии с опытом реализации программы ГЧП.



«Инфраструктура в Латинской Америке и Карибском регионе – последние события и основные проблемы». Фой и Моррисон. Всемирный банк. 2007 г.

Ограничения

Ограничения для политики в области ГЧП отражают конкретные условия в стране. Они являются результатом преобладающих отдельных и конкретных условий и обусловленных развитием страны в ее конкретных условиях и контексте.

Ограничения могут мешать, задерживать или, фактически, препятствовать развитию политики в области ГЧП. Фактически большинство развивающихся стран, которые еще не разработали стратегии ГЧП, могут сталкиваться с ограничениями для ее реализации, которые, как считается, перевешивают потенциальные выгоды, по крайней мере, в краткосрочный и среднесрочный период. Ограничения повышают политические ставки при реализации программы ГЧП, реализация которой требует политической смелости и решимости.

На иллюстрации «Основы концепции ГЧП» указан ряд ограничений, которые зачастую преобладают в странах с низким и средним уровнем доходов и которые имеют определяющее влияние на развитие и успех программы ГЧП.

- Политическая нестабильность;
- Экономическая неустойчивость;
- Неразвитые финансовые рынки;
- Низкие объемы движения транспорта;
- Низкие доходы (возможность взимания платы за проезд);
- Широко распространенное сопротивление взиманию платы за проезд;
- Отсутствие опыта проведения ГЧП/низкие навыки проведения ГЧП;
- Слабые государственные организации (низкий контроль над соблюдением правил дорожного движения/перегруженность);
- Отсутствие прозрачности.

Ограничения также могут возникать и в международном контексте. Страны, участвующие (или планирующие участвовать) в механизмах международного сообщества (например, соглашениях о свободной торговле, экономических

сообществах) должны развивать национальную политику в соответствии и согласии с общими стратегиями и положениями.

Экономическая конвергенция критериев Европейского союза

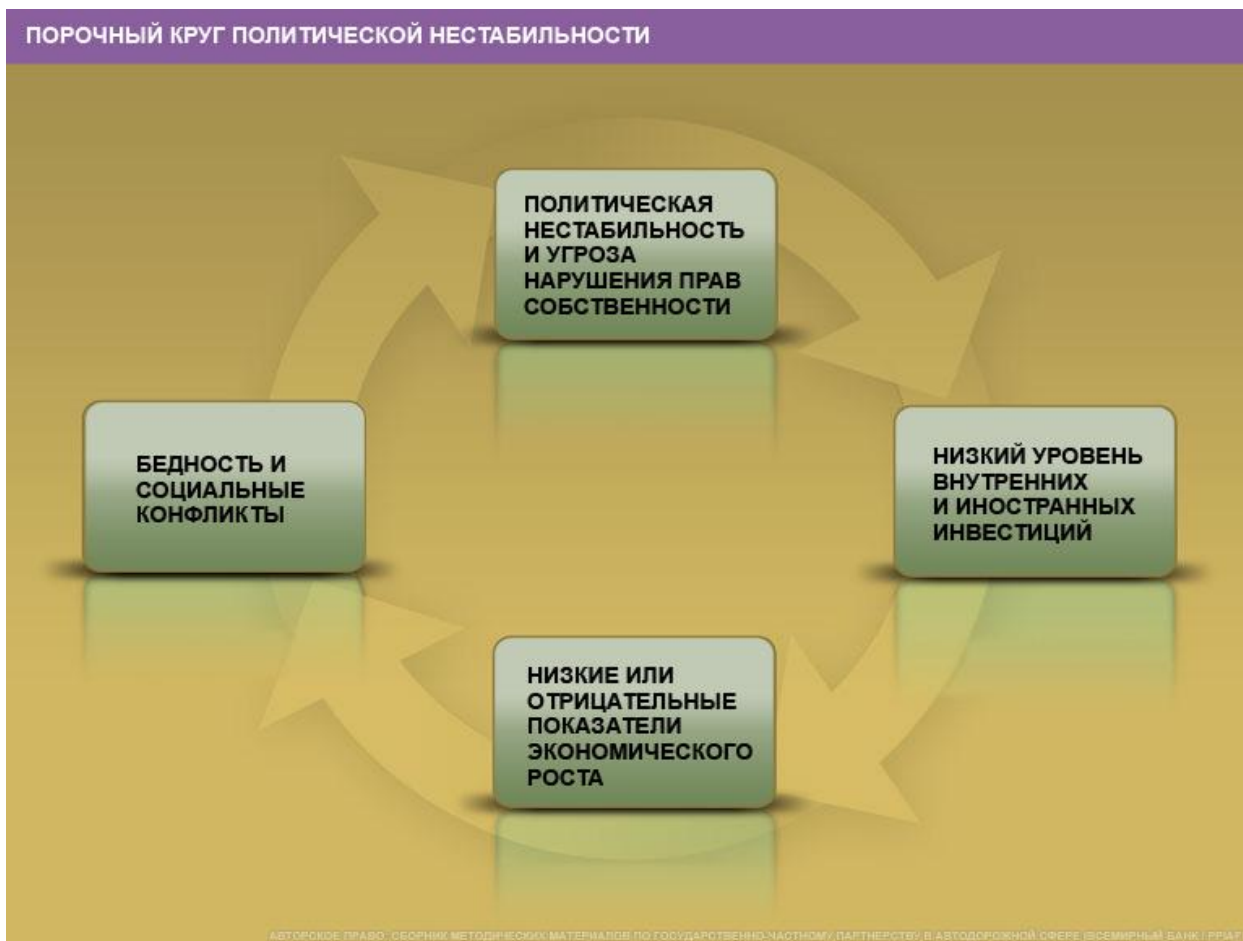
Одним из наиболее известных ограничений в экономических сообществах являются границы государственного долга и дефицитов, оговоренные странами ЕС в Маастрихтском договоре в качестве предварительных условий членства в валютном союзе. Согласно этим критериям фискальной конвергенции, общий дефицит государственного бюджета не должен превышать 3% ВВП, а общий долг правительства не должен превышать 60% ВВП. Такие критерии могут способствовать развитию программ ГЧП, в той мере, в которой соответствующие инвестиции считаются внебюджетными в целях государственного бухгалтерского учета (Модуль 2 -> «Государственный бухгалтерский учет»).

Эта комбинация ограничений обычно противодействует эффективной реализации проектов ГЧП в развивающихся странах. Совместный эффект низких объемов движения транспорта и низкая платежеспособность в неразвитых институциональных и экономических условиях означает, что модели частного концессионирования на основании пользовательских платежей, вероятно, в течение определенного времени будут менее распространены в развивающихся странах по сравнению с промышленно развитыми странами.

Ряд ограничений обсуждается далее. Другие ограничения находятся на макроуровне и не рассматриваются в «Сборнике».

Политическая нестабильность

Развивающиеся страны более всех склонны к конфликтам и неустойчивости. При этом политическая устойчивость является одним из наиболее важных факторов, которые делают инвестиции в какую-либо страну рентабельными и менее рискованными, чем в другую страну. Как местных, так и иностранных инвесторов обескураживает угроза политического переворота и перспектива появления нового режима, который может ввести конфискационное налогообложение или экспроприировать основные активы. В результате страна может попасть в другой заколдованный круг, что исторически наблюдается во многих африканских и некоторых латиноамериканских странах (см. иллюстрацию ниже). Политическая нестабильность отпугивает новые инвестиции, что препятствует более быстрому экономическому росту и росту экономического благосостояния людей, вызывая еще большую неудовлетворенность политическим режимом и повышая политическую нестабильность. Провал в этот заколдованный круг политической нестабильности может существенно воспрепятствовать усилиям по ускорению экономического развития и сокращению бедности.



Источник: «За рамками экономического роста, VI «Бедность и голод», Всемирный банк, 2004 г.

Неразвитые финансовые рынки

Ограничения, связанные с финансами/финансированием могут быть устранены с помощью МФО, которые могут оказать содействие в сокращении рисков, проведении диалога о нормативно-правовых актах и обеспечить техническую поддержку. Финансирование может быть предоставлено, хотя и на менее благоприятных условиях, чем при развитом рынке капитала.

Обеспечивая критические суверенные риски, которые рынок не в состоянии принять или снизить, гарантии МФО могут привлечь новые источники более долгосрочного коммерческого финансирования с более низкими издержками финансирования и более длительными сроками платежа. Например, каждый доллар гарантийного финансирования Всемирного банка имеет левверидж, близкий к 5 долларам частного финансирования.



«Запуск ГЧП в автодорожной сфере в странах с переходной экономикой», Сезар Квейроз. Всемирный банк, 2005 г.

Широко распространенное сопротивление взиманию платы за проезд

Распространенное сопротивление взиманию платы за проезд должно, если им не заниматься, препятствовать использованию пользовательских поступлений и сохранять зависимость от финансирования ГЧП из государственного бюджета

через механизмы оплаты за эффективность и скрытые формы взимания платы за проезд. Возможности ГЧП обеспечить новое финансирование, таким образом, будет ограничено ростом производительности и преимуществами внебюджетного финансирования (Модуль 2 -> «Государственный бухгалтерский учет»).

Распространенное сопротивление возникает по причине неготовности платить за ранее бесплатную инфраструктуру. Оно может быть подкреплено культурными факторами или традицией свободного передвижения. Наследие бесплатной инфраструктуры при государственном финансировании зачастую затрудняет немедленный переход к частному финансированию, основанном на пользовательских платежах. Фактически большинство попыток профинансировать строительство восточноевропейской транспортной инфраструктуры за счет сборов с пользователей были прекращены или приостановлены с известными исключениями – это автомагистраль М5 в Венгрии и А4 (Катовице-Краков) в Польше.

Низкий уровень доходов в развивающихся странах существенно сокращает разницу между приемлемым и действительным уровнями платы и может исключать несколько социальных групп из числа пользователей дорожной инфраструктуры, если не будут приняты соответствующие социальные меры (Модуль 3 -> «Отраслевое планирование и стратегия» -> «Планирование и разработка политики» -> «Прогнозирование спроса»).

Исторически взимание платы за проезд было предпочтительнее в таких южноевропейских странах, как Франция, Италия, Португалия и Испания - наряду со многими развивающимися странами – тогда как Соединенные Штаты, Северная Европа и Япония предпочитают подход, основанный на общих налоговых поступлениях, специальные топливные налоги или другие целевые налоги для оплаты проектов.

В Великобритании программа ЧФИ основана на механизмах оплаты за эффективность и скрытой платы за проезд, что представляет собой налоговый подход; взимание платы за проезд там ограничено основными мостами и туннелями в Англии и Уэльсе, за исключением дорожных сборов на шоссе М6 (Модуль 6 «Методы»-> «Изучение международного опыта - Соединенное Королевство»). В Шотландии, плата за проезд по мостам была фактически отменена в 2008 г. в результате популярного движения, последовавшего за избранием Шотландской национальной партии в правительство.

Шотландия, Великобритания: конец сборам за проезд по мостам (февраль 2008 г.).

Обменный курс 1 британский фунт = 2 доллара США.

Плата за проезд по автодорожным мостам Форт и Тэй была отменена 11 февраля 2008 г.

Транспортная администрация устья реки Форт и Объединенный совет по автодорожному мосту через р. Тэй сохраняют ответственность за управление мостами. Они будут получать финансирование непосредственно от Правительства Шотландии. На мост через р. Тэй также будет выделен однократный грант в размере 14,8 миллионов фунтов для оплаты непогашенной задолженности.

Министр транспорта заявил: «Мы сказали, что когда мы придем к власти, мы положим конец платному проезду по мостам через Форт и Тэй, и именно это и произошло, менее чем за девять месяцев нашего пребывания в правительстве;»

мы сделали это. Этот день символизирует конец многолетней несправедливости для жителей Файфа, Тэйсайда и Лотиана; я также рад тому, что всего лишь через несколько дней тем, кто пересекает эти мосты, больше не придется платить за проезд. На всех мостах в Шотландии будет соблюдаться равенство, я уверен в том, что это заявление будет приветствоваться население всей страны».

Законодательная отмена платы за проезд по двум мостам – 1 фунт для легковых автомобилей по мосту через р. Форт и 80 пенсов за проезд по мосту через р. Тэй – было поддержано Парламентом Шотландии 10 декабря. Новые пункты взимания дорожных сборов через этот мост были открыты в 2006 г., при этом расходы на управление транспортными потоками и облегчение сбора платы за проезд составили 4 миллиона фунтов.

Плата за проезд по мосту на остров Скай была отменена в декабре 2004 г., за проезд по мосту в г. Эрскин – в мае 2006 г.

Эффективный подход к популярному сопротивлению взиманию платы за проезд в целом требует стратегии взимания платы за проезд и эффективного общения. Принятие стратегии взимания платы за проезд может формировать общественное принятие платы и содействовать реализации программы ГЧП, основанной на пользовательских тарифах.

Взимание платы за проезд должно быть (и, что более важно, должно быть воспринимаемо) конструктивным (не наказанием за использованием дороги) и оно должно быть скорректировано по отношению к конкретной дорожной сети каждой страны и обеспечивать максимальную транспортную эффективность. В таких случаях взимание платы за проезд является конечным пунктом системы пользовательских платежей - пользователь платит ту цену, которую он готов и в состоянии оплатить взамен за четко определенную услугу, предоставляемую дорожным агентством. «Соотношение цены и качества» стимулирует этот механизм и делает его общественно приемлемым. В развивающихся странах покупательная способность населения на более низких социально-экономических уровнях также должна учитываться.

Цены (тарифы за проезд) должны покрывать все расходы, включая эксплуатацию, техническое обслуживание и инвестиции. Когда тарифы за проезд не покрывают все расходы, правительство должно рассмотреть формы поддержки со стороны правительства, включая авансовую выплату, скрытые платежи или оплату за эксплуатационную готовность.

В Гане наличие стратегии взимания платы за проезд, хоть и довольно скромной, может повысить общественное признание и возможность повышения пользовательских платежей в рамках ГЧП. В Индии в рамках ее масштабной программы инвестиций ГЧП в автомобильные дороги, правительство, в основном по политическим причинам, определило стандартные пользовательские «бесплатные тарифы для всех» для всех проектов ГЧП в стране.

Дорожные сборы в Гане

Плата за проезд взимается на некоторых основных дорогах и мостах, эксплуатируемых Автодорожной администрацией Ганы, кроме того, собираются взносы в дорожный фонд. Администрация отвечает за взимание платы за проезд, но в 2002 г. сборы платы за проезд по дорогам и мостам был передан по франшизе частному сектору. Администрация собирает плату за проезд только в тех случаях, где это не смог сделать частный сектор.

Сумма сборов в год (2004 г.) составляет скромную цифру в 1,75 миллионов долларов США, или 2% поступления в дорожный фонд (93% финансирования – топливный сбор, остальное – автомобильные и транзитные сборы). То есть, в основном в связи с тем, что тариф за проезд остался неизменным в местной валюте – седи - с 1998 г., и, несмотря на рост интенсивности движения, поступления от платы за проезд остались неизменными и в долларах США.

Управляемость и коррупция

Разглашение информации о концессионных соглашениях является весьма желательным. В последние годы растущее число стран предприняло такой шаг, как публикация заключенных ими концессионных соглашений. Этот имеет ряд преимуществ:

- возможность дальнейших проверок в плане коррупции, что, помимо прямых выгод, может повысить легитимность участия частного сектора в зачастую чувствительных областях; а также
- когда концессионное соглашение относится к предоставлению услуг общественности, потребители получают четкое представление о своих правах и обязанностях и они могут способствовать общественному мониторингу результативности концессий.

Отсутствие прозрачности в концессионных соглашениях может приводить к серьезной озабоченности общественности, как это подчеркивалось в недавнем докладе Transparency International (2005 г.).

Решение проблемы ограничений

Утверждение политики в области ГЧП требует переопределения роли правительства в транспортном секторе. Меняющееся внимание в транспортной политике сокращает функции правительств в качестве поставщика, но повышает его функции как регулятора – органа, обеспечивающего конкуренцию.

Этот означает, что правительства должны создавать соответствующие институциональные рамки для конкуренции, устанавливать экономически эффективные платежи за использование общественной инфраструктуры, тщательно анализировать распределение общественных ресурсов и повышать участие сообщества в процессе принятия решений.

Препятствия, ограничивающие участие частного сектора, могут быть устранены только в результате долгосрочных и глубоких реформ. В качестве примера, контрактный пакет, включающий долгосрочные программы ремонта и технического обслуживания крупной части автодорожной сети не будет работать в странах, в которых существует только несколько частных общестроительных компаний, характеризующихся низким уровнем навыков и ограниченными финансовыми обязательствами. Приоритет будут иметь долгосрочные реформы, направленные на развитие и реструктуризацию строительной индустрии.

Вкратце, в развитии проектов ГЧП зачастую преобладает пять типов ограничений:

- Политические ограничения, которые должны устраняться в целях развития и установления четких и устойчивых правил и соглашений между соответствующими органами власти, между этими органами и

участвующими пользователями, а также между властями и частным сектором;

- Нормативно-правовые ограничения, которые должны быть преодолены для обеспечения прозрачных процедур, определяющих рыночную конкуренцию и тарифообразование в отношении проектного строительства и эксплуатации, обеспечения исполнения контрактов и гарантий частной собственности;
- Экономические и финансовые ограничения, вызванные экономическим развитием, государственными бюджетными ограничениями и нерешительной политикой в области пользовательских платежей. Они должны быть целенаправленно устранены для достижения солидной финансовой структуры на всех этапах проекта;
- Социальные и культурные ограничения, определяющие уровень приемлемости частных инвестиций в общественную инфраструктуру, услуги и возможных иностранных инвестиций для пользователей дорог;
- Государственные ограничения, которые связаны зачастую с ограниченностью информации о взаимосвязанных переменных и которые мешают четкому определению производственных показателей или расчету ключевых величин, критических для экономической оценки проекта и оценки рисков;
- Ограничения, связанные с частным сектором, блокирующие реакцию на потребности транспортной отрасли и рост производительности.

Первые два ограничения зачастую происходят из тенденции к выраженному контролю над частным менеджментом в связи с избыточным регулированием; финансовые ограничения фактически происходят из того факта, что транспортные инвестиции являются, как правило, крупными и их издержки могут быть компенсированы только в течение длительных периодов времени. Четвертое ограничение происходит из того факта, что люди, участвующие в этапе подготовки проекта, обычно обладают ограниченными знаниями о предмете. Пятое ограничение зачастую связано с недостатком динамики строительной отрасли, не привыкшей к долгосрочным обязательствам и принятию рисков.

Реформы производятся для сокращения этих ограничений и расчистки пространства для инновационных ГЧП. В таблице ниже показаны некоторые из наиболее необходимых шагов, которые могут быть предприняты в этой связи, как на уровне политических мер, так и на уровне проекта.

НАИБОЛЕЕ НЕОБХОДИМЫЕ ШАГИ ПО УСТРАНЕНИЮ ОГРАНИЧЕНИЙ для ГЧП			
Типы ограничений	Конкретные ограничения (см. рис.15)	Тип реформ, необходимых в долгосрочном периоде на политическом уровне	Конкретные действия в краткосрочном периоде на уровне проекта
Политические ограничения	Политическая нестабильность Отсутствие прозрачности Слабые государственные институты (низкое соблюдение дорожных правил /	Принципы грамотного управления	Гарантии и демонстрация приверженности политике и проектам ГЧП.

	перегруженность)		
Нормативно-правовые ограничения	Слабые государственные институты (низкое соблюдение дорожных правил / перегруженность)	Корректировка юридических рамок для содействия ГЧП (разрешение споров, частное владение, концессионное право...) Учреждение регулирующего органа Уточнение закупочных процедур	Обучение персонала агентства вопросам управления контрактами и регулирования
Экономические и финансовые ограничения	Экономическая нестабильность Неразвитые финансовые рынки Низкие объемы движения Низкие доходы (возможность взимания платы за проезд)	Экономическое развитие Обеспечение поступлений для дорожного сектора из дорожного фонда, пользовательских платежей (целевые налоги и пользовательские платежи) Развитие финансовых рынков (реформа банковской системы, учреждение инфраструктурных инвестиционных фондов) Разработка методик для оценки государственных рисков	Обращение к МФО за сокращением рисков, содействием диалогу по вопросам регулирования и предоставлением технической помощи Стабильный экономический менеджмент Поддержка развития внутренних финансовых рынков и интеграции в региональные инициативы
Социальные и культурные ограничения	Популярное сопротивление взиманию платы за проезд	Согласованная стратегия взимания платы за проезд на национальном уровне	Оценка чувствительности общественности в связи с платежами пользователей дорог Внедрение системы взимания платы за проезд и целевые места автодорожной сети (мосты, паромы) для повышения общественного восприятия Финансирование жизнеспособности для субсидирования/поддержки беднейших пользователей.
Ограничения государственного сектора	Недостаток опыта/навыков работы с ГЧП Слабые государственные институты (низкое соблюдение дорожных правил / перегруженность)	Создание работающего как бизнес дорожного агентства с четким распределением обязанностей за различные участки сети. Накопление положительного опыта работы в рамках ГЧП, начиная с контрактов на техническое обслуживание и заканчивая	Проведение инвентаризации дорог; Использование технической помощи Определение стандартов; Использование технической помощи; Выбор сотрудников агентства с опытом работы в юридической и финансовой областях

		концессиями.	
Ограничения частного сектора	Недостаток опыта/навыков работы с ГЧП	Наращивание потенциала частного сектора (местных подрядчиков и консультантов) Переход от контрактов, основанных на вкладе (количестве) на контракты, основанные на результатах (эффективности)	Привлечение пользователей дорог к участию на всех этапах проекта Определение показателей эффективности технического обслуживания Проведение предварительных исследований в достаточном объеме



«Устойчивый транспорт – приоритеты политических реформ, практическое развитие», Всемирный банк (1996 г.), стр. 85.



«Сдерживающие факторы и возможности для транспортных проектов ГЧП». Lamayer International, (1998 г.).



«Снятие препятствий для ГЧП в Южной Азии: путь навстречу более качественным услугам в области инфраструктуры», Бхатия и Гупта, РРІАІА Gridline, заметка № 6, май 2006 г.

Основные шаги в рамках национальной программы ГЧП

Запуск национальной программы ГЧП является крупной политической инициативой, независимо от того, идет ли речь о единичном отдельном проекте или о портфеле потенциальных проектов ГЧП.

Основные шаги, указанные в этом разделе, базируются на инициативах, реализованных в Соединенном Королевстве, Нидерландах, Ирландии, Италии – в Европе, а также в Японии, Южно-Африканской Республике, Индонезии, Индии и других случаях из практики, рассматриваемых в данном «Сборнике». Эти страны отражают и применяют стратегический и структурированный подход к внедрению ГЧП как новой и значительной политической инициативы.

Что отличает принятые в этих странах подходы, это их стремление принять ГЧП в качестве нового способа обеспечения инфраструктуры и сопутствующих услуг в ряде инфраструктурных отраслей. Таким образом, общий искомый подход, который может охватить, например, автодорожные и железнодорожные проекты, а также проекты по водоснабжению и водоотведению. В некоторых странах он также охватывает социальную инфраструктуру, включая обеспечение школ, больничных учреждений и даже тюрем.

Дальнейшие подробности о шагах запуска национальной программы ГЧП изложены в следующем документе:



«Проект руководящих принципов государственно-частного партнерства в целях развития инфраструктуры. Форум ЕЭК ООН по государственно-частному партнерству в области инфраструктуры: следующие шаги (ГЧП)».

2000 г.

Несмотря на то, что масштаб применения может быть меньшим в странах с низким и средним уровнем доходов, используются те же основные шаги; разница подходов должна заключаться в уровне и масштабе применения каждого шага

Определены три основных шага:

- **Шаг 1:** Учреждение целевой рабочей группы по ГЧП;
- **Шаг 2:** Разработка и формулирование основ концепции ГЧП;
- **Шаг 3:** Определение изначальных проектов.

Шаг 1: Учреждение целевой рабочей группы по ГЧП

ГЧП представляет собой политическую меру, принятую внутри правительства и требует учреждения рабочей группы. В Модуле 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Институциональные механизмы и реформы» -> «Отделы ГЧП и роль дорожного агентства» описывают роль и формирование отделов ГЧП.

Для того чтобы администрация могла успешно приступить к работе над программой автодорожного ГЧП, эта программа должна рассматриваться как серьезная политическая инициатива, требующая четко выраженной поддержки со

стороны политиков и большинства старших руководителей внутри правительства. Это предполагает серьезное участие офиса премьер-министра, Министерства финансов и министерств, отвечающих за транспорт и (или) общественные работы, а также за вопросы местного самоуправления и других министерств, которые могут рассматривать проекты ГЧП.

Для определения и координации шагов, необходимых для формулирования новой политики и претворении ее в жизнь, необходимо создать экспертную рабочую группу. Такие рабочие группы обычно закрепляются за Министерством финансов, отчитываются на уровне министра и имеют высокий уровень доступа к кабинетам в Администрации.

Для обеспечения необходимого авторитета и компетенции, рабочая группа должна включать в свой состав экспертов в ряде областей (финансы, право, гражданское строительство и государственная политика), а также экспертов, обладающих опытом работы, как в государственном, так и в частном секторах. Крайне важно, чтобы члены рабочей группы были внутренне преданы этой политике и обладали способностями и зрелостью для убеждения других. Поддержка со стороны одной из МФО может оказаться бесценной на этом этапе для определения направления развития и избежания ошибок, допущенных в других странах.

Функционирование рабочей группы попадает в целом в две категории, и это разделение иногда отражается в организации самой рабочей группы:

Разработка и формулирование концепции в области ГЧП в русле общих основ политики Администрации. Концепция должна включать описание правовых, нормативных компонентов, рисков, финансовых, процедурных и других составляющих благоприятной среды для ГЧП. Концепция в области ГЧП, возможно, должна быть направлена на различную аудиторию, например, широкую общественность, инвесторов, а также в качестве внутреннего правительственного документа, и об этом необходимо помнить.

Содействие в определении приемлемых изначальных (пилотных) проектов для последующей подготовки проекта, разработке инструкции для партнерства, включая проекты типовых контрактов и методику закупок, а также распространение опыта ГЧП.

Шаг 2: Разработка и формулирование основ концепции ГЧП

Разработка и формулирование основ концепции ГЧП должна соответствовать основам политики Администрации.

«Сборник» предоставляет подробное руководство по оценке нормативно-правовых рамок (Модуль 4 -> «Законодательство» -> Оценка законодательной базы») и формирования основ концепции ГЧП (Модуль 3 -> «Концепция ГЧП»).

Основы политики представляют собой заявления, описывающие подход и обязательство правительство в нескольких рубриках. Программный документ не должен быть очень растянутым и правительство может не прорабатывать все вопросы в деталях. Тем не менее, оно должно осветить и четко разъяснить все основные пункты своей программы ГЧП и обеспечить/внушить необходимое доверие инвесторов к тому, что они смогут развивать свои изначальные интересы.

Внедрение программы ГЧП может вызывать необходимость изучения ряда концептуальных соображений, начиная с конституционных и заканчивая юридическими, экономическими и социальными. Одним из таких ключевых вопросов, который является своего рода политическим вопросом, является конституционность заключения Администрацией долгосрочных соглашений, которые могут быть более продолжительными по времени, чем его сроки пребывания во власти. Первостепенное значение для любого перспективного партнера будет иметь соблюдение обязательств государственного сектора последующими правительствами, и что суды будут защищать контрактные права, закрепленные за частным партнером в течение срока действия контракта.

Другие возможные конституционные вопросы будут сосредоточены на праве Администрации делегировать ответственность за выполнение определенных государственных функций и (или) полномочия на передачу формальных или экономических прав собственности на объекты инфраструктуры и общественные услуги в частные руки. Внедрение ГЧП может требовать уточнения, если не изменения в конституционной и юридической позиции.

Для расчистки пути для ГЧП может быть желательно или даже необходимо принятие других конкретных изменений в законодательстве. К таким изменениям может относиться принятие общего закона о концессиях, поправок в законы о закупках и налогах. Что касается первого пункта, опыт показал, что будет лучше, если новый закон будет отражать принципы и вводить общие основы. На ранних этапах развития инициативы ГЧП попытка законодательного оформления типового контракта является, как правило, контрпродуктивной.

ГЧП также может требовать проведения определенных структурных реформ в правительстве в соответствии с требованиями законодательства. Это может быть тот случай, когда общественная услуга, которая должна предоставляться частной компанией, ранее оказывалась саморегулирующимся государственным органом. Затем будет необходимо создать или назначить государственное агентство, которое будет отвечать за надзор за контрактом и защиту интересов потребителей, общественного здоровья и экологии.

Помимо необходимости официального юридического уточнения, новая политика в области ГЧП должна быть сформулирована в русле других экономических и социальных задач. К таким задачам может относиться, например, региональное развитие, сохранение рабочих мест и условий занятости, а также мотивирование малых и средних предприятий. Программа ГЧП, вероятно, должна подразумевать следующие два последствия:

- перевод работников из государственных организаций в частные, а также
- значительная, если не ведущая роль иностранных эксплуатационных и финансовых компаний в доставке общественных услуг.

Офис премьер-министра и другие высшие государственные органы должны быть готовы справляться с негативными политическими последствиями этих последствий, как в среде государственных служащих, так и среди более широкого электората.

Более того, в основы концепции ГЧП может быть рекомендовано учреждение отдела ГЧП (Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Институциональные механизмы и реформы» -> «Отделы ГЧП и роль дорожного агентства»).

Специализированные отделы ГЧП, как правило, создаются для борьбы с недостатками в фактической способности правительства эффективно управлять программой ГЧП. Правительства различных стран могут иметь различные институциональные неудачи в области закупок в рамках ГЧП. Отделы ГЧП, таким образом, должны обладать информацией о наработках в различных странах с тем, чтобы устранять конкретные недостатки правительства. Другими словами, лекарство должно соответствовать болезни.



»Отделы по государственно-частному партнерству: опыт планирования и использования в инфраструктуре», Департамент устойчивого развития Восточной Азии, Всемирный банк, PPIAF, 2007 г.

Вопрос, к которому необходимо обратиться в финансовом плане, это, будут ли продвигаемые проекты ГЧП целиком зависеть от потока платежей, либо Администрация или один из подчиненных ей органов будет частично или полностью отвечать за платежи. Выплаты концессионерам могут поступать только от пользователей, только от правительства или от комбинации этих двух источников. Таким образом, концепция должна, как правило, отражать стремление правительства к самокупаемости проектов и (или) к минимизации правительственных вкладов.

Из этих соображений следуют два принципиальных вопроса:

- Если проекты не являются финансово устойчивыми или относятся к услугам за пользование которыми традиционно, полностью или частично, отсутствовала оплата, то готова ли Администрация к принятию законодательных актов, разрешающих поддержку со стороны правительства?
- Если да, то существует ли курс на обеспечение сбора таких пользовательских платежей и, в случаях освобождения определенных категорий граждан от оплаты, готова ли Администрация внедрить, например, ваучерную или компенсационную схему, с тем, чтобы издержки субсидирования оплачивались Администрацией?

Если установлено, что будут продвигаться проекты, которые будут частично или полностью финансироваться государственным сектором, последствия для государственного бюджетирования и отчетности должны быть полностью взвешены и должна быть разработана методика выделения ежегодных средств из государственного бюджета соответствующим министерствам.

С точки зрения Министерства финансов, должно быть принято решение о том, каким образом управлять будущими финансовыми обязательствами ГЧП и также относительно их отражения в государственной бухгалтерской отчетности либо в бюджете, либо вне бюджета (Модуль 2 -> «Государственный бухгалтерский учет»).

Шаг 3: Определение изначальных проектов

Столь же важным вопросом, как и роль рабочей группы в формировании политики в области ГЧП в общем конституционном и политическом контексте, является выбор и осуществление изначальных проектов.

Существуют примеры политики в области ГЧП, которая подвергается сомнению не в связи с недостатками самой политики, а потому что на практике для закупок в рамках ГЧП были выбраны неприемлемые проекты.

В Модуле 5 показан путь развития программ ГЧП, включая определение, приоритизацию и выбор проектов ГЧП.

При этом опыт указывает на ряд эмпирических правил выбора новых приемлемых проектов ГЧП. Они, в частности, важны для изначальных проектов ГЧП, в которых общественная и политическая чувствительность может быть наиболее высокой и в которых неудача, или, по крайней мере, воспринимаемая неудача, может скомпрометировать продолжение программы. Ниже приведены некоторые наиболее существенные критерии:

- Это должен быть проект, в котором просто существует социальная и экономическая потребность и осуществление которого признается важным сторонниками большинства политического спектра мнений. При этом предпочтительно будет избежать грандиозных политизированных схем, так как они редко соответствуют другим критериям.
- Проект (ы) должен (должны) нести только умеренные риски, быть в разумной мере хорошо разработанным (и) (например, включать экономическое или предварительное исследование) и быть готовым (и) в плане отсутствия большого числа ограничений, которые предстоит преодолевать, таких как очевидные и нелегкие социально-культурные вопросы.
- Это должен быть проект, который включает использование известных и испытанных технологий, и для которых существует рынок потенциальных поставщиков, с которыми предстоит заключить партнерские отношения (т.е., он не должен быть слишком сложным, рискованным и избыточно технологичным).
- Это должен быть проект, который находится в списке основных приоритетов (например, 5-летней программы развития) спонсирующего министерства или агентства (существует тенденция, когда скептически настроенные министерства предлагают схемы с низким приоритетом для закупок в рамках ГЧП).
- В финансовом плане лучшими являются те проекты, которые меньше нуждаются или вообще не нуждаются в финансовой поддержке со стороны правительства. Тем не менее, если поддержка необходима, поток проектных платежей должен быть четко предоставлен спонсирующим министерством или агентством (и (или) поддержан гарантиями, предоставленными Министерством финансов);
- Проект должен иметь достаточные масштабы, чтобы заинтересовать международные финансовые и концессионные компании.

В идеале изначальные пилотные схемы должны представлять спектр основных секторов общественных услуг и представлять вероятные будущие схемы. С точки зрения государственного сектора очень важно с самого начала поставить цель развития воспроизводимых методов и методик .

После выбора одного или нескольких пилотных проектов, центральная рабочая группа должна быть вплотную задействована в процессе выбора частного

партнера. При этом основная ответственность за процесс выбора партнеров всегда должна лежать на спонсирующем проект министерстве или агентстве.

Выбор/процедура закупок должны продемонстрировать определенные характеристики эффективности. Они должны быть справедливыми и прозрачными, соответствовать лучшему международному опыту конкурентных государственных закупок и приводить к результату, когда государственный сектор выбирает партнера, предлагающего лучшую стоимость в долгосрочный период по качеству, надежности предоставления и расходам. При этом помимо нахождения лучшего по цене предложения, процесс должен давать результат, который будет очевидно выгодным для государственного сектора.

Разработка эффективных методов и методики закупок и их применение в ходе закупочных проектов должны быть неразрывно связаны с целевой программой, проводимой государственными руководителями и национальными строительными и обслуживающими компаниями для изучения и оценки деталей достоинств процесса. Эффективность означает прозрачность и конкурентность процедуры закупок, что побуждает многие сильные компании участвовать в предварительной квалификации и тендере, в результате чего правительство получает хорошее предложение от надежного партнера

Рабочая группа по ГЧП должна обеспечивать руководство и экспертный опыт для программы ГЧП посредством формирования основ концепции ГЧП и изначальной подготовки проекта и проведения тендеров. В этом процессе она становится не просто центром знаний, она также играет очень активную роль в обучении и продвижении послания ГЧП, ее члены также становятся экспертами в борьбе с интеллектуальными и эмоциональными возражениями, с которыми их инициатива неизбежно сталкивается. Рабочая группа, как упоминалось выше, может проложить путь для отдела (или отделов) ГЧП в различных правительственных органах, например в управлении общественных работ, органе управления дорожным хозяйством и в финансовом ведомстве.

Более подробную информацию о подготовке проекта см. в:



«Запуск ГЧП в автодорожной сфере в странах с переходной экономикой», Сезар Квейроз. Всемирный банк, 2005 г.

Путь развития ГЧП

Диагностика, производимая в соответствии с Модулем 1 -> «Создание условий для развития ГЧП» должна обеспечить произведение оценки текущей эффективности дорожного сектора и текущего состояния благоприятной среды для ГЧП. Это должно составить основу для определения характера и масштабов преимуществ, которых можно ожидать от закупок в рамках ГЧП, а также масштабов необходимых реформ для обеспечения приемлемой благоприятной средой.

Лицо, принимающее решения должно сделать первоначальный выбор по ряду вопросов; консультации и обратная связь будет необходимой для оценки результатов диагностики и возможных направлений действий. В случае запуска программы ГЧП, должен быть определен его мандат. Следует подчеркнуть следующие вопросы:

- Каковы пределы или ограничения, установленные экономическим и административным опытом?
- В чем заключаются возможности, предлагаемые существующими правовыми рамками (законодательством, контрактами, правовой культурой, правовыми навыками и т.д.)?
- В чем заключаются функции и (или) деятельность которые могут быть в политическом и социальном плане переданы частному сектору? (в зависимости, как от политического выбора, так и от потенциала частного сектора, который должен участвовать в процессе).
- Какой процесс реализации является возможным, политически приемлемым и предпочитаемым? Должно ли лицо, принимающее решения, утверждать пошаговый процесс, (проще поддерживать, но при этом откладываются некоторые ожидаемые выгоды) или остановиться на «большом ударе», который, вероятно, позволит быстрее достичь целей, но с более высоким риском неудачи?

Так как политические, конституционные, юридические, экономические, социальные и культурные обстоятельства в каждой стране отличаются, вероятно, не найдется готовых планов, обеспечивающих функционирование программы ГЧП. Каждая Администрация, вступающая на путь ГЧП, должна заложить свой собственный особый курс. Тем не менее, опыт тех, кто уже прошел по этому пути, указывает на два очевидных совета.

Путь по дороге реализации программы ГЧП будет долгим. Несколько лет занимает достижения состояния работоспособной, отлаженной программы, несомненно, дольше, чем один политический цикл. Таким образом, концепция должна обеспечивать крайне высокий уровень политической поддержки и, как политическая мера, она должна быть широко принята большинством спектра политических мнений.

Стало понятно, что существует незначительная вероятность того, что какая-либо государственная администрация имеет служащих, которые могут самостоятельно инициировать программу ГЧП. Первоочередное значение для успешного внедрения ГЧП имеет готовность государственной администрации полагаться на опыт экспертов в данной области и изучать его. Для тех правительств и

администрации, которые не обладают достаточным бюджетом для такой помощи, экспертные знания могут быть предоставлены через двусторонние и многосторонние программы помощи. Большое значение также имеет использование опытных консультантов в области ГЧП.



«Проект руководящих принципов государственно-частного партнерства в целях развития инфраструктуры. Форум ЕЭК ООН по государственно-частному партнерству в области инфраструктуры: следующие шаги (ГЧП)».

2000 г.

Лица, определяющие политику в развивающихся странах с низким и средним уровнем доходов, особенно в случаях с медленным достижением прогресса в развитии ГЧП, также должны рассмотреть возможность следования следующим конкретным инструкциям перед запуском собственной программы ГЧП:

- При начале разработки ГЧП с нижнего уровня, цель должна заключаться в том, чтобы инкорпорировать ключевые принципы хорошего менеджмента и при этом не обязательно иметь полный механизм ГЧП в наличии. Полные рамки ГЧП могут быть доработаны в ходе развития некоторых проектов и приобретении опыта.
- Разработка надлежащей политики в области ГЧП и широкая консультация по их вопросам. Учет точек зрения (в тех случаях, когда они в конечном итоге не угрожают основным концепциям прозрачности/конкуренции и выгодам).
- Нарращивание потенциала организаций государственного сектора и помощь в развитии возможностей частного сектора. Необходимо убедить частный сектор в том, что организация ГЧП означает больше хорошего бизнеса для них.
- Концепция должна предусматривать гибкий подход, соответствующий политической, финансовой, экономической и социальной ситуации/условиям в каждой стране. Всесторонний и жесткий подход с 1 дня не желателен и не обязателен.
- Если, на изначальных этапах, портфель проектов ГЧП сложно подготовить, выделите несколько «хороших» проектов и развивайте их в рамках ГЧП, используя гибкий подход, но при этом инкорпорируя минимальные основные условия ГЧП.
- Создавайте портфель хороших, т.е., финансово обеспеченных проектов ГЧП.
- Создавайте «хорошие» проекты с помощью многосторонних/хороших консультантов с использованием следующих базовых принципов ГЧП:
 - Хорошая подготовка проекта, включая адекватный проект тендерной документации, включающей принципы конкуренции и прозрачности.
 - Учет ряда автодорожных проектов: мостов, туннелей, новых автомагистралей, браунфилд-модернизации, дорожного обслуживания, сельских дорог, подъездных дорог к портам и аэропортам.
 - Учет нескольких модальностей ГЧП: КОЭ, концессий, СЭП, аннуитет и т.д.

- Отбор крупных в разумных пределах проектов, но при этом не слишком сложных или рискованных и, если возможно, не требующих значительной финансовой поддержки со стороны правительства, или вообще ее не требующей.
- Понимание и интеграция принципов управления рисками (определение, распределение и снижение) в отобранные проекты.
- Необходимо обеспечить приверженность курсу на всех уровнях, начиная с более высоких чиновников и заканчивая сотрудниками отраслевого министерства/автодорожного органа.
- Необходимо готовить проекты в жестком соблюдением реалистичного графика, но при этом не «срезая углы» ради скорости.
- Работайте в направлении и с учетом развития в среднесрочный период в большей степени исчерпывающей системы законов, нормативов и регулирующих органов. Вначале используйте контрактное регулирование.

От уровня проектов до программного уровня ГЧП

Каждая страна должна выбрать собственный курс при определении роли ГЧП в автодорожном секторе. Путь развития ГЧП представлен на иллюстрации ниже.

Общий курс конкретной страны заключается в переходе от проектного уровня развития ГЧП в левой части диаграммы к программному уровню на правой стороне, процесс, в котором политика в области ГЧП будет постоянно корректироваться в свете полученного опыта изначальных проектов ГЧП и развивающаяся политическую, экономическую и социальную среду в стране.

ГЧП проектного уровня может, в частности, использоваться для разработки флагманских проектов, которые могут служить для запуска более широкой программы ГЧП.

Мостовые переправы особенно хорошо подходят для ГЧП и изначального похода на проектном уровне. То есть, их строительство не связано с большими расходами или проблемами, взимание платы за проезд через них в целом не вызывает сопротивление (в связи с предыдущими сборами на паромных переправах), и они представляют более предсказуемые транспортные потоки, в связи с отсутствием конкурентных маршрутов. В некоторых случаях их финансирование также может быть выгодно благодаря передаче существующих государственных активов и сопутствующих поступлений за платный проезд. В Великобритании успех дартфордского, северного и скайского мостовых проектов в 1980-х способствовал развитию программ ГЧП; в Португалии мост Васко да Гама в 1990-х гг. послужил в качестве флагманского проекта для развития программы ГЧП.

ГЧП проектного уровня могут быть потенциально реализованы только при ограниченных и целенаправленных структурных изменениях в основах концепции ГЧП. Оно может подразумевать индивидуальный юридический подход и контрактное регулирование.

ГЧП программного уровня могут быть приемлемы только в тех случаях, когда существует крупная программа инвестиций (портфель проектов) в рамках стратегии долгосрочных инвестиций. Такая программа также требует

существенного развития благоприятной среды, позволяющей мобилизацию значительных объемов инвестиций.



Представлены те страны, разбор случаев из практики которых приведен в «Сборнике» (Модуль 6 «Методы» -> «Изучение международного опыта»). В последние десятилетия с развитием теории и практики ГЧП в мире, некоторые национальные правительства предприняли стратегический и структурированный подход к внедрению ГЧП в качестве новой и существенной политической инициативы. К странам, в которых программы в основном разработаны, относятся Великобритания, Корея, Франция, Португалия, Бразилия и Южная Африка. При этом Замбия представляет хороший пример страны, проводящей последовательные и прогрессивные реформы с ритмичным развитием своей программы ГЧП, которая, в частности, включает основанные на эффективности контракты на техническое обслуживание. К другим выдающимся примерам стран, которые успешно перестроили свои программы ГЧП, относится опыт Индии и Венгрии.

Что отличает подход, принятый в этих странах, описываемый в разборе случаев из практики, это их стремление принять ГЧП в качестве нового способа обеспечения инфраструктуры и сопутствующих услуг в ряде областей. Во многих случаях необходим общий подход, включающий, например, автодорожные и дорожные транспортные проекты, водоснабжение и управление водоотведением, энергетику и электросвязь, а также, в более продвинутых случаях, распространяющийся на школы, больницы и тюрьмы.

Дорожная карта для ГЧП

Темпы возможного инициирования или перестройки программ ГЧП странами в значительной степени будет зависеть от движущих сил ГЧП и уровня ограничений развития основ концепции ГЧП. Рост возможностей участников, представляющих как государственный, так и частный секторы, также должен соответствовать этому темпу развития; неспособность обеспечить это может привести к проблемам с реализацией контрактов, таких как контракты КОЭ, см. описание в Модуле 2 -> «Сфера охвата» -> Браунфильд-контракты и контракты, основанные на эффективности».

На дорожную карту также могут повлиять следующие факторы:

- В некоторых странах существование государственной компании, которая изначально представляла собой департамент, занимающийся общественными платными дорогами и переформированный в частную полугосударственную организацию, может нарушить конкурентный ландшафт, так как она будет «получать» лучшие проекты, побеждать в тендерах на проекты посредством нечестной конкуренции, или она может просто тормозить процесс ГЧП;
- Традиционно государственный сектор обеспечивал общественную инфраструктуру, поэтому политические соображения этого характера, как для большой, так и местной политики, может отрицательно сказываться на прогрессе.
- Управляемость и коррупция влияют на привлекательность развития новых типов проектов, которые неверно истолковываются, и помещают частные фирмы (часть которых также имеют проблемы с управляемостью и коррупцией) на равное или, возможно, более высокое положение по сравнению с государственным сектором.
- Вероятно, что частный сектор предпочитает продолжение бизнеса в рамках государственных закупок новому, возможно, более дорогостоящему/рискованному пути и будет оказывать давление на государственный сектор, чтобы тот продолжал государственные закупки при невозможности проведения неконкурентных торгов.

Фаза диагностики позволяет лицам, определяющим политику, выявить и характеризовать:

- области низкой эффективности существующей системы;
- рост производительности, который можно ожидать, повысив уровень частного участия в дорожном секторе;
- базовые требования создания благоприятной среды для ГЧП.

На основании этих элементов может быть определена дорожная карта для реализации ГЧП с долгосрочной задачей рационализации системы. Программа действий должна включать следующее:

- определение долгосрочных реформ в целях расширения программы ГЧП до программы проектного уровня;
- реформирование автодорожного ведомства с направлением коммерческого управления дорожными активами (распределение обязанностей за каждую часть сети, подключение пользователей в целях обретения поддержки и

чувства принадлежности, обеспечения и стабилизации потока средств, внедрения коммерческой практики управления);

- выбор вариантов ГЧП, наиболее подходящих для достижения конкретных целей, поставленных в отношении каждой части сети;
- подготовка к последовательному планированию вышеупомянутой деятельности.

При этом развитие ГЧП должно быть непрерывным и длительным процессом, в рамках которого программа должна развиваться на проектном уровне и последующих этапах пилотных проектов. Опыт реализованных проектов ГЧП предоставит важные указания относительно будущих направлений. Подготовка всеобъемлющего комплекса реформ для ГЧП программного уровня и ожидание полного осуществления всех реформ перед началом работы над программой ГЧП не являются ни реальными, ни рекомендуемыми. На этом этапе следует задать следующие вопросы:

- какие проекты/варианты ГЧП будут наиболее приспособлены для каждой части национальной/региональной сети?
- какие из них могут быть реализованы немедленно в существующих условиях/рамках??
- какие варианты требуют предварительных результатов долгосрочных реформ и должны быть реализованы на более позднем этапе?

Ответы на эти вопросы являются основой вырабатываемой стратегии. Пределы того, что может быть «сделано сейчас» (возможные схемы ГЧП на настоящий момент) определяют шаги, которые предстоит предпринять для расширения масштабов ГЧП в будущем.

Уточнение амбиций при проектном планировании

Реструктуризация банковской системы страны или развитие местной строительной индустрии не могут произойти за сутки. Все эти глубокие реформы требуют твердого курса правительства, политической устойчивости, времени и усилий.

Между тем, лица, определяющие политику, должны трезво подходить к выбору и планированию проектов ГЧП с учетом ограничений, накладываемых национальными условиями. Скромный, но успешный проект имеет больше преимуществ, чем амбициозный проект, который завершается неудачей.

Варианты ГЧП, подразумевающее частное финансирование, как правило, являются сложными и в основном требуют наличия адекватных основ концепции ГЧП.

Перед тем, как принять решение по конкретному варианту, следует помнить, что ряд факторов делает транспортную инфраструктуру менее пригодной для частного финансирования, чем другие виды инфраструктуры.

Во-первых, для некоторых видов инфраструктуры, таких как местные или городские дороги, физическая сложность исключения неплатящих пользователей, или высокая оперативная стоимость реализации прямых пользовательских платежей, затрудняют достижение конкурентного рынка. Во-вторых, приватизация не может быть политически приемлемой в тех случаях, когда существует

ощущение того, что происходит перевод крупных, некомпенсируемых доходов. В-третьих, при наличии значительных внешних факторов (таких как перегруженность дорог и загазованность), которые не могут быть легко устранены посредством рыночных инструментов, существует более высокая вероятность вмешательства со стороны правительства. В-четвертых, при низкой интенсивности движения прибыльность пользовательских платежей также, вероятно, будет низкой. И наконец, часть транспортной инфраструктуры так тесно переплетена с территориальным планированием, что правительства не стремятся полностью предоставить ее в распоряжение частного сектора.



«Устойчивый транспорт – приоритеты политических реформ, практическое развитие». Всемирный банк (1996 г.), страница 45.

Наиболее высокий потенциал роста производительности посредством приватизации лежит в тех областях, где защита монополии традиционно была наиболее прочной. Чем выше число измерений с хорошими перспективами, тем ниже уровень риска для инвестора и тем выше вероятность безрегрессивного частного финансирования.

Варианты ГЧП, подразумевающие заключение контрактов на деятельность по техническому обслуживанию в рамках государственного финансирования демонстрируют не только очень обещающие результаты в области повышения эффективности и снижения расходов, но также и более низкие требования к глубоким реформам национальных институциональных и правовых рамок.

В связи с тем, что ГЧП всегда являлся сложным процессом, важным фактором успеха является опыт. Большинство руководителей, которые участвовали в разработке этих типов проектов, будут рекомендовать поэтапный подход, начиная с менее сложными вариантами и постепенного движения в сторону более общих схем ГЧП.



«Принципы участия частного сектора в инфраструктуре», ОЭСР, 2007 г.



«Пособие для законодателей по инфраструктурным проектам с частным финансированием», Комиссия ООН по праву международной торговли, 2001 г. (стр. 6-18).

МОДУЛЬ 2

КЛЮЧЕВЫЕ

КОМПОНЕНТЫ

Модуль 2

Ключевые
компоненты



СТРАНИЦА ОСТАВЛЕНА ПУСТОЙ

МОДУЛЬ 2: КЛЮЧЕВЫЕ КОМПОНЕНТЫ

Концепции и характеристики проектов ГЧП

Оглавление

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ РАЗРАБОТКА СХЕМ ГЧП	3
Ключевые характеристики проектов	4
Варианты ГЧП.....	6
СФЕРА ОХВАТА	8
Характер проекта.....	8
Компоновка задач	10
Компоновка проектов	16
Влияние на конкуренцию.....	20
Браунфилд-контракты и контракты, основанные на эффективности	21
Показатели эффективности технического обслуживания	22
РИСКИ	30
Выявление рисков.....	31
Оценка рисков	35
Распределение рисков	39
Снижение рисков	46
ДОХОДЫ.....	52
Выплаты частному сектору	52
Источники доходов.....	52
Дорожное ценообразование.....	60
Взимание платы за проезд по дорогам	63
ФИНАНСИРОВАНИЕ.....	1
Использование частного капитала	1
Проектное финансирование	3
Финансовая структура.....	7
Государственное финансирование.....	8
Частное финансирование	9
Финансовая оценка.....	13
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ	25
Следует ли учитывать издержки ГЧП вне бюджета?	26
Современные подходы к учету и отчетности	29

Модуль 2

Ключевые
компоненты



МОДУЛЬ 2: КЛЮЧЕВЫЕ КОМПОНЕНТЫ

Концепции и характеристики проектов ГЧП

Каждый проект ГЧП следует рассматривать индивидуально. Даже при том, что опыт, как национальный, так и международный, может служить достоверным и ценным опорным материалом при разработке проекта, каждый проект должен соответствовать своему контексту, целям и динамике.

В Модуле 2 «Ключевые компоненты» приводятся ключевые характеристики проектов ГЧП и описывается процесс адаптации проекта ГЧП к его среде. Ключевые компоненты проектов ГЧП представлены в пяти основных рубриках.

В разделе «Сфера охвата» разъясняется важность компоновки проектов ГЧП для их успешной реализации, раскрываются понятия сферы охвата, автономии и совместного использования. Здесь также рассматривается потенциальное влияние компоновки на конкуренцию.

В разделе «Риск» описываются четыре шага, необходимых для определения вопросов распределения рисков - одного из ключевых моментов при обсуждении проектов ГЧП: в главе 1 «Выявление рисков» рассматриваются риски, наиболее типичные для проектов ГЧП; в главе 2 «Оценка рисков» предлагается обзор инструментов оценки рисков; в главе 3 «Распределение рисков» рассматриваются основные принципы распределения рисков между государственным и частным секторами с акцентом на распределение дорожных рисков; в главе 4 «Снижение рисков» предлагается объяснение существующих механизмов снижения существующих рисков.

В разделе «Доходы» предлагается описание поступлений частного сектора и выплат частному сектору, что также именуется «процесс возмещения расходов». ГЧП может требовать множества источников доходов, обеспечивающих финансовую поддержку частного сектора, необходимую для успешной реализации проектов ГЧП, а также пользовательских платежей, начиная от традиционных методов (пункты оплаты, виньетки и т.д.) до новейших методов взимания платы за проезд (электронная система взимания платежей, свободное движение, система сборов с тяжелых грузовиков).

В разделе **«Финансы»** описываются методы мобилизации капитала, как государственного, так и частного, включая создание фондов развития инфраструктуры. Здесь также приводятся принципы структурной и финансовой оценки, включая средневзвешенную стоимость капитала. Также разъясняется финансовая модель с обзором основных финансовых показателей, используемых при оценке проектов ГЧП и внедрения финансовых моделей, описанных в Модуле 6 **«Методы»**.

В разделе **«Государственный бухгалтерский учет»** описывается влияние ГЧП на государственный бюджет и учет. В частности, обсуждается вопрос бюджетного и внебюджетного учета.

Индивидуальная разработка схем ГЧП

Законодатели должны разработать стратегию ГЧП, которая позволит определить варианты, наиболее соответствующие задачам концепции национальной дорожной сети и соответствующий график их достижения. Реформирование государственного сектора в сторону более коммерческого стиля управления автодорожным сектором, а также изменения юридической, экономической и финансовой структуры постепенно приведут к созданию среды, наиболее благоприятной для проектов ГЧП.

Этот поэтапный подход не означает невозможности одновременной реализации нескольких вариантов в различных сегментах сети. В некоторых странах были созданы весьма успешные стратегии ГЧП, которые включают основанные на эффективности контракты на обслуживание региональных дорог и концессионные механизмы дорожных сборов на наиболее загруженных национальных автодорогах.

Важно помнить, что выбор варианта ГЧП должен быть результатом не какого-либо одностороннего решения, а представлять собой часть прозрачной и установившейся процедуры принятия решений независимо от варианта ГЧП. Разработка эффективного ГЧП должна начинаться с определения основополагающих принципов проекта и, в частности, обсуждения конкретных вопросов и ряда ключевых аспектов.

Ответственность за установление основных свойств проекта и определение характера отношений между его факторами лежит на государственном секторе. Именно поэтому такое значение имеет привлечение консультантов, так как крайне маловероятно, чтобы государственные органы, как правило, имеющие опыт государственных закупок и инжиниринга, обладали необходимой компетенцией в области ГЧП и в соответствующих юридических и финансовых вопросах.

Не существует идентичных проектов, и любое решение, даже если его эффективность была доказана, не может быть механически скопировано. Это положение имеет особую актуальность для ГЧП. При любых условиях не существует единого решения, но есть ряд возможностей, из которых предстоит выбрать лицам, ответственным за принятие решений.

Все проектные характеристики взаимосвязаны. Первичная оценка проекта может пролить определенный свет на эти взаимосвязи, однако их анализ возможен лишь на стадии подготовки проекта, при вероятных вариантах и с последующим принятием решения после их всестороннего осмысления.

Опыт является ключевым фактором в столь точной настройке. Тщательная подготовка (изучение) проекта при соответствующей консультативной поддержке является обязательным условием для того, чтобы официальные лица в правительстве могли принять взвешенные решения.

Возможны следующие ограничения для проектов ГЧП:

- объективные ограничения, такие как ограничения, связанные типом ГЧП (Модуль 1), историей и характеристиками проекта (Модуль 2), существующей правовой системой (Модуль 4) либо процессом реализации (Модуль 5), либо
- субъективные ограничения, связанные с выбором, целями, политическим и социальным принятием привлечения частного сектора, либо возможностью правительства обеспечить исполнение решений (Модули 3 и 5).

Подобные ограничения следует рассматривать как области, которых не следует касаться, чтобы не поставить под угрозу проект. Зона возможных решений лежит между этими границами.

Соответствующие рамки ГЧП с эффективным процессом долгосрочного реформирования, направленного на устранение этих ограничений, могут способствовать увеличению размера пирамиды ГЧП (Модуль 1 → «Обзор опыта ГЧП» → «Применение ГЧП»), что откроет более широкий спектр возможностей.

Ключевые характеристики проектов

Ответственность за определение ключевых свойств проекта и выявление отношений между факторами лежит на государственном секторе. Именно поэтому столь важно участие консультантов, поскольку крайне маловероятно, чтобы государственные органы, как правило, имеющие опыт государственных закупок и инжиниринга, обладали необходимым компетенцией в области ГЧП и в соответствующих юридических и финансовых вопросах.

Приведенные ниже ключевые характеристики проектов должны быть определены с тем, чтобы установить правильность выбранного пути ГЧП и выявить возможные подходящие варианты ГЧП.

Характер проекта: сфера охвата ГЧП очень широка и подлежащие рассмотрению параметры могут значительно различаться (например, в случае с подъездной дорогой и автомагистралью). Однако любой проект для автомагистрали подходит для ГЧП, при этом действительный потенциал и вид ГЧП будут зависеть от специфики конкретного проекта.

Доступность информации, полученной в ходе начального этапа подготовки проекта, на котором рассматривается приемлемость проектов для реализации в рамках ГЧП, должна помочь дорожным властям в планировании общей дорожной программы и бюджетов.

Инвестиционные издержки на проект: независимо от институциональных условий, затраты на проект будут обусловлены типом объекта инфраструктуры (высокоскоростная автодорога, гравийная дорога, мост или городская кольцевая автодорога), ее размерами (протяженность дороги или сети, объемы и параметры структур), а также другими факторами, такими как геология, экологически уязвимые районы и т.д. В случае концессионных проектов типа СЭП, операционные издержки, как правило, выше, чем в случае с государственными закупками, как следствие, планировщики ГЧП обычно устанавливают минимальные инвестиционные издержки на ГЧП. Как правило, минимальные расходы устанавливаются в размере **50 миллионов долларов США²**, хотя в некоторых случаях приемлемыми могут считаться суммы до 100 миллионов долларов США. В проектах типа СЭП с низко затратными элементами, такими как двухполосные автомагистрали или гравийные дороги, будет необходимо увеличить проектный километраж. Однако указанный лимит становится значительно ниже при рассмотрении более простых форм проектов ГЧП (например, КОЭ).

Источники выгод и потенциальных поступлений: выгоды и поступления во многом зависят от уровня транспортного спроса (объема движения) в рамках проекта и могут зависеть либо не зависеть от принятого варианта ГЧП.

Реализация системы дорожных сборов потребует установления компромисса между финансовыми и экономическими задачами (Модуль 3 → «Отраслевое планирование и стратегия» → «Планирование и разработка политики» → «Социально-экономическая оценка»).

Оценка потенциального дохода будет являться ключевым вопросом для всех вариантов ГЧП, однако планируемые доходы по каждому проекту могут быть обусловлены различными факторами, особенно это касается проектных схем финансирования. Например, проект, позволяющий установление тарифов на уровне, при котором доходы покрывают расходы (возмещение расходов), будет, естественно, оцениваться участниками ГЧП отлично от проекта, в котором уровень доходов недостаточен и который требует определенной государственной поддержки.

Социально-экономические параметры района осуществления проекта: сюда относится описание сферы воздействия, населения (численность и распределение), характеристики производства и обмена, подъезды к экономическим центрам и выезды из них, доступность социальных услуг (здравоохранение, образование), различные социальные аспекты (гендерное развитие, и т.д.). Если проект является частью общей политики, направленной на сокращение бедности, то разработка ГЧП должна учитывать эти вопросы и предусматривать процесс мониторинга для обращения к этим задачам после

² В британской программе ЧФИ уже не рассматриваются проекты с капитальной стоимостью менее 20 миллионов фунтов стерлингов (40 миллионов долларов США), так как для них более приемлемыми считаются другие варианты закупок.

реализации проекта. Эти факторы будут служить подтверждением и обоснованием государственной поддержки проекта.

Функция проекта в масштабах дорожной сети и транспортной системы: это необходимый шаг при подготовке программы и проекта (Модуль 3 → «Развитие сектора»). Схема может значительно изменяться в зависимости от характеристики исходной (предпроектной) ситуации и ответных проектных мер, направленных на устранение выявленных пробелов. Проект, скорее всего, отразится на сроках, стоимости перевозок, а также структуре и плотности потоков, при этом количественное выражение каждого воздействия будет отличаться в зависимости от проекта. Косвенные воздействия (рабочие места) и факторы внешнего порядка (безопасность, окружающая среда) также значительно варьируются в зависимости от конкретных функций проекта или программы.

Варианты ГЧП

Различия между ключевыми компонентами проекта, национальными ограничениями и задачами правительства являются причиной того, что законодатели не могут открыть каталог, выбрать готовое решение и определить, предлагает ли ГЧП хорошие перспективы, какие функции следует доверить частному сектору, и решения каких типов являются уместными и реалистичными.

Специфические понятия ГЧП, такие как контракт «под ключ», СЭП (строительство-эксплуатация-передача), ПСФЭ (проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация), ЧФИ, концессионные контракты и контракты, основанные на эффективности (КОЭ), могут быть полезны для описания некоторых возможных вариантов из широкого спектра проектов государственно-частного партнерства, при этом они редко имеют единственное и четкое значение (Модуль 1 → «Определение партнерских отношений» → «Основные типы ГЧП»). На самом деле, каждое решение ГЧП является слишком сложным и уникальным, чтобы его можно было охарактеризовать одним словом или аббревиатурой. Определение четких категорий приведет к тому, что проекты будут попадать между категориями, так как их характеристики могут быть применимы к нескольким категориям. Другими словами, существует почти бесконечное число решений, которое лучше всего описывается континуумом категорий.

В случае невозможности применения универсальных правил и рекомендаций, определение решения ГЧП, все же требуется дать ответы на следующие основополагающие вопросы:

1) Каков охват проекта в плане ГЧП, т.е. какие задачи должны быть назначены частному сектору?

- Какие задачи (проектирование, строительство, обслуживание, эксплуатация, финансирование и т.д.) делегированы частному сектору?

- Какая степень инициативы (автономии) предоставлена частному сектору и как она контролируется?
 - Будет ли проект реализовываться как отдельное звено или как часть системы в рамках общей (сводной) системы (географическая зона, тип дорог)?
- 2) Как управлять рисками?**
- Каковы риски, и каким образом проектные риски распределяются между государственным и частным секторами? Как изменяются риски по ходу строительства и эксплуатации?
- 3) Как будут возмещаться издержки проекта?**
- Какова система возмещения издержек (налогоплательщики или прямые/косвенные пользователи, специальные налоги, выделенные ресурсы, возмещение частному сектору связано (или нет) с взысканием издержек, внешними издержками и т.д.)?
- 4) Каковы финансовые последствия или условия для Правительства?**
- Каковы методы финансирования (возможно и приемлемо ли использование государственного бюджета через налоги и кредиты, национальных сбережений или международного финансирования, частного финансирования при наличии или отсутствии поддержки со стороны правительства или международных финансовых организаций (МФО))?

Тот факт, что каждый из этих вопросов предполагает множество ответов, что дает практически бесконечное множество комбинаций, свидетельствует о том, что разработчик проекта сталкивается с тяжелой задачей уточнения параметров в соответствии с потребностями проекта.

Сфера охвата

Возможности определения сферы охвата проекта ГЧП столь же широки, как и спектр возможных вариантов. Конкретный проект может охватывать некоторые либо все задачи, выполняемые в рамках множества более мелких контрактов, заключенным в соответствии с традиционной методикой закупок.

Сфера охвата объединяет услуги в одном контракте ГЧП и использует все преимущества эффективности частного сектора (Модуль 1 – «Определение партнерских отношений» - «Преимущества ГЧП»). В «Сборнике» сфера охвата определяется как характер работ, определение показателей эффективности обслуживания, компоновка задач, поставленных перед частным сектором («вертикальная компоновка») и компоновка проектов, включенных в этот же контракт ГЧП («горизонтальная компоновка»).

Сфера охвата имеет огромное влияние на конкуренцию и на интерес частного сектора. Как следствие, определение сферы охвата специфично для каждой отдельной страны и зависит от зрелости местного рынка ГЧП. Примечательно, что в странах с небольшим опытом ГЧП, определение сферы охвата будет интерактивным процессом, целью которого будет оптимизация эффективности частного сектора и обеспечение его заинтересованности в участии, при одновременном обеспечении совместимости проекта с местными возможностями государственного и частного сектора. Сфера охвата будет постоянно пересматриваться во время подготовки проекта и проведения тендера (Модуль 5 «Реализация и Мониторинг»).

Характер проекта

Исходным элементом определения сферы охвата проекта ГЧП является определение характера проекта, делегируемого частному сектору.

Характер проекта изначально включает определение и описание работ, подлежащих выполнению. В случае контрактов на эксплуатацию и обслуживание роль оператора сводится либо к осуществлению эксплуатации или обслуживания (на базе контрактов, основанных на эффективности либо на количестве), либо к выполнению, вдобавок, в начале действия либо во время действия контракта, реконструкции, восстановления, оборудования или укладки покрытия (покрытие поверхности, асфальтобетон и т.д.). Вопрос определения и описания задач, поручаемых оператору, в каждом отдельном случае встает по-разному.

При рассмотрении характера проекта необходимо внимательно подходить к выбору компонентов, которые бы были предпочтительны для частного сектора и наиболее выгодны для государственного сектора.

Новое строительство

Частный сектор может быть довольно эффективным в строительстве новой инфраструктуры в рамках ГЧП. Новое строительство должно описываться как при заключении традиционного контракта, однако предпочтительно наличие предварительного проекта с соответствующими показателями эффективности, ограничениями и прочими факторами.

Контракты на техническое обслуживание, основанные на эффективности

Характер отношений между дорожными властями и оператором значительно отличается от обычного контракта, так как выбор выполняемых работ остается за оператором по принципу «главное - результат».

Таким образом, передаваемая оператору ответственность является весьма существенной. Передаваемое ему дорожное покрытие может иметь скрытые дефекты, которые могут вызвать необходимость в ряде работ для его поддержания в соответствии со стандартами, особенно это относится к долгосрочным контрактам. Таким образом, необходимо, в частности в долгосрочных контрактах, особое внимание уделять характеру и качеству определяемой и предоставляемой оператору информации.

Список данных, которые необходимо установить и передать оператору, отличается в зависимости от контракта; при этом в него, как правило, включается следующее:

- **Строительная документация:** проектная записка, расчеты, отчеты о строительстве, акты передачи, и т.д.;
- **Документация на оборудование:** характеристики, даты приобретения, гарантийные сертификаты и т.д.;
- **Журналы технического обслуживания,** дорожные базы данных, базы данных по мостам и туннелям, системы управления дорогами, системы управления мостами, данные о несчастных случаях и авариях, транспортной загрузке, затраты за истекший период и прогнозируемые расходы, и т.д. – при их наличии должны передаваться оператору;
- Как правило, возникает необходимость дополнения имеющейся информации путем детальной экспертной оценки дороги, ее оборудования и сооружений.

Насколько возможно, и с учетом возможных разногласий, рекомендуется поручать проведение экспертной оценки организации, не связанной с дорожным органом. Так как победитель торгов не будет определен до момента назначения экспертизы, проведение экспертизы обеими сторонами не представляется

возможным. Таким образом, крайне важно с начала действия контракта предоставить оператору срок для проведения самостоятельной детальной проверки всех структур, а также возможность затребовать внесение изменений в контракт.

Эксплуатация

Сфера охвата также точно определяет задачи, выполняемые оператором. Следующие эксплуатационные задачи могут выполняться частным сектором:

- Управление транспортными потоками в обычной ситуации, в чрезвычайных ситуациях и во время проведения работ;
- Отношения с пользователями;
- Сотрудничество с правоохранительными органами и аварийными службами;
- Разбор жалоб третьих сторон и т.д.

Существует тесная связь между обслуживанием и эксплуатацией дорожной сети. Например, чтобы уменьшить влияние на движение транспорта, ремонтные работы, по возможности, планируются и совмещаются. Вопросы безопасности, связанные с плохим состоянием сети и выявленные на основе анализа данных об авариях, решаются путем проведения соответствующих ремонтных работ. Поэтому, как правило, рекомендуется заключение единого контракта на техническое обслуживание и эксплуатацию вместо двух отдельных контрактов.

Подобно контрактам на техническое обслуживание, контракты на эксплуатацию могут быть основаны на количественных показателях (время, потраченное сотрудниками подрядчика, количество обработанных телефонных звонков пользователей и т.д.) или на эффективности. К требованиям эффективности, например, относятся: количество дорожных заторов в месяц, удовлетворенность пользователей, определяемая посредством периодических опросов, реагирование на чрезвычайные ситуации, сокращение числа аварий, точность информации в объявлениях о закрытии дороги, и т.д.

Вся информация, касающаяся существующего оборудования (знаков со сменной информацией, датчиков, передающего, компьютерного оборудования и т.д.), должна быть предоставлена оператору. Все инструкции, инструкции по эксплуатации, гарантии и т.д., касающиеся данного оборудования, должны быть переданы оператору.

Компоновка задач

Компоновка задач означает «вертикальную компоновку» задач и мероприятий в рамках проекта ГЧП.

Объединение задач технического обслуживания, строительства и эксплуатации автомагистралей

Объем работы, который предстоит возложить на частные фирмы, имеет первостепенное значение при разработке проекта дороги. В большинстве стран функции проектирования, строительства и, в меньшей степени, обслуживания, как правило, передаются частному сектору. ГЧП позволяет не только увеличить этот объем работ, включив в него дополнительные обязанности, такие как проектирование, эксплуатация, управление, сбор доходов и финансирование инфраструктуры, но и объединить их в едином контракте. Такой подход непосредственно влияет на потенциальный рост предполагаемой эффективности проекта, а также на аспекты рисков и конкуренции.

С точки зрения нанимающего органа традиционный способ постройки автомагистрали включает:

- заключение контракта с Инженером, которому доверяется разработка проекта под непосредственным руководством нанимателя;
- с помощью или без помощи Инженера, заключение ряда отдельных договоров с различными подрядчиками, которые выполняют свою работу в соответствии с разработанными Инженером спецификациями.

Подрядчики подписывают контракт с нанимающим органом индивидуально либо в составе совместного предприятия, при периодическом привлечении Инженера в целях обеспечения надлежащего выполнения работ, соблюдения положений контрактов всеми подрядчиками и консультирования нанимающего органа в случае возникновения каких-либо трудностей.

Задачи проектирования, финансирования, строительства либо восстановления, эксплуатации и технического обслуживания выполняются последовательно под контролем нанимающего органа. В рамках ГЧП эти задачи могут полностью либо частично совмещаться. Возможны практически любые варианты компоновки, каждый из которых приведет к образованию конкретной схемы ГЧП (СЭП, СПЭ, ПСФЭ, и т.д.). Финансирование (обеспечение инвестиционных издержек и (или) сбор платы с пользователей) может входить или не входить в сферу охвата. Открытым также остается вопрос права собственности: является ли объект инфраструктуры собственностью частного сектора (и в течение какого срока), либо он незамедлительно передается государству.

Эффективность и ограничения компоновки

В целях обеспечения более высокой эффективности частного сектора и применения наиболее адекватных технологических решений, подрядчики и операторы должны иметь возможность эффективной работы в рамках консорциума ГЧП.

ГЧП способствует консолидации автомагистрального сектора благодаря компоновке задач, возлагаемых на частный сектор в рамках единого контракта.

Это особенно актуально в развивающихся странах, где данный сектор зачастую фрагментирован; это относится к разделению проектной и строительной деятельности, исключению производителей из процесса проектирования, отсутствию операторов, отсутствию частных подрядчиков по обслуживанию (которое часто остается прерогативой государственного сектора) и разобщенности учебных и профессиональных учреждений, которая препятствует профессиональному обмену и развитию взаимодействия и должных процедур.

При том, что такая фрагментация дорожного сектора сдерживает развитие проектов ГЧП, сокращая их возможные масштабы и темпы реализации, она также создает потенциал проектов ГЧП, поощряя игроков к общению, сотрудничеству и, в конечном итоге, объединению усилий в целях предоставления комплексных эффективных услуг для нанимающего органа. Таким образом, ГЧП стимулирует взаимодействие и сотрудничество в автомобильном секторе в целях повышения качества продуктов и процессов.

С точки зрения нанимающего органа, компоновка задач, возложенных на подрядчика или консорциум в рамках ГЧП (они, в свою очередь, также могут привлекать субподряд под свою ответственность), благодаря расширению объема задач подрядчика, нанимающий орган может иметь дело с одним субъектом, который несет ответственность за выполнение всего проекта в соответствии с контрактом и всеми регуляциями (в том числе экологическими). Таким образом, координация и управление сопутствующей деятельностью переходят в компетенцию подрядчика, что снижает вероятность непонимания между различными участниками, трудности обмена информацией и риски претензий по договору. Кроме того, снижаются операционные издержки, даже если на самом деле они частично компенсируются генеральным подрядчиком.

Когда к задачам относится техническое обслуживание (и эксплуатация), также повышается и потенциальная эффективность, в частности в отношении соблюдения баланса между первоначальным капиталовложением и техническим обслуживанием, а также между развитием инфраструктуры и более высоким уровнем эксплуатации и управления транспортными потоками.

Кроме того, снижается риск претензий, а ненадлежащее выполнение работ субподрядчиками разбирается подрядчиком, в особенности, когда срабатывают условия гарантий.

Выбранные в рамках проекта решения, издержки эксплуатации и обслуживания непосредственно связаны между собой. По мере расширения списка задач и включения в него эксплуатации и обслуживания, у субподрядчика появляется стимул более качественно выполнять работы и при этом принимать решения соответствующие долгосрочным требованиям нанимающей стороны. Это расширение будет отражено в задачах, поставленных в рамках контракта ГЧП по процедуре разработки:

- **Отсутствует необходимость в проектных работах** – определяются только потребности;
- **Инженер обеспечивает эскизный проект.** Подрядчик связан функциональными положениями и должен предоставить решение, соответствующее предъявленным требованиям;
- Инженер обеспечивает **предварительный проект** и соответствующие технические решения.

Как правило, чем шире сфера охвата, тем ниже общие затраты на инфраструктуру. Причиной этому служат хорошо налаженные процедуры и высокий уровень сотрудничества, даже если изначально затраты окажутся более высокими вследствие того, что подрядчик отвечает за большее число задач и подвержен большему числу рисков, чем в случае традиционного подхода.

Автономия (инициатива), предоставляемая частному сектору

Автономия является ключевым элементом повышения эффективности, так как она стимулирует инновационные подходы, дает возможность более гибкой адаптации к меняющейся ситуации и позволяет оптимизировать ресурсы (например, допуская компромисс между первоначальным и отсроченным капиталовложением).

Уровень автономии необходимо точно регулировать с учетом возможности отдельных участников справляться с большей ответственностью. Это требует четких правил как в законодательстве (стандартах), так и в контрактах.

Основные области, к которым применима автономия:

- Проектирование и техническое определение проекта;
- Управление проектом.

Проектирование и техническое определение проекта

Гибкость в применении технологий

Частные компании могут предлагать инновационные технологии и процессы, оборудование и материалы, которые позволяют снизить проектные затраты либо повысить качество услуг для потребителей. Такие инициативы необходимо поощрять.

Однако эффективность всех используемых технологий должна быть подтверждена, а компании должны продемонстрировать свою способность применять эти технологии надлежащим образом. Соответствующая система законов, требований и контрактов должна обеспечивать четкое определение обязанностей и защиту населения.

Управление проектом

Планирование инвестиций и уровня услуг

Автономия в определении баланса между первоначальным капиталовложением, издержками обслуживания и эксплуатации также может помочь снизить общие издержки и, в некоторых случаях, обеспечить более высокий уровень услуг. Нанимающий орган может потребовать от подрядчика высокого качества строительных работ, чтобы избежать последующих частых ремонтов и высоких затрат на техническое обслуживание, так как он в будущем будет собственником дороги.

Частная компания может предпочесть потратить меньше средств на исходную структуру покрытия и провести ремонт на раннем этапе, когда в наличии имеется больше проектных средств. Другим примером может служить использование электронных систем управления транспортными потоками, которые могут помочь повысить пропускную способность существующей дороги, что приведет к переносу дополнительных инвестиций на более поздние сроки и к повышению уровня безопасности и информационных услуг.

Коммерческая политика и тарифы за проезд

Данный вопрос подробно рассматривается в разделе «Доходы» Модуля 2. Тем не менее, следует подчеркнуть, что между государственным и частным секторами существуют значительные различия. Фактически частный сектор заботится о финансовой стороне инфраструктуры, за которую он отвечает, в то время как государство обеспокоено экономическими и социальными аспектами всей транспортной системы.

Это не означает, что частный сектор обеспокоен исключительно краткосрочными вопросами, а государство – долгосрочными, например, частный сектор беспокоится о своем имидже и может пойти на более низкую немедленную доходность в целях сохранения своего положительного имиджа в среднесрочной перспективе (путем использования коммерческой и ценовой политики, которая не обеспечивает моментальных высоких оборотов, но позволяет избежать дорожных заторов и повысить уровень комфорта).

В случае разрыва между финансовой доходностью и социально-экономическими результатами проекта, его можно восполнить с помощью государственного субсидирования. То есть, в тех случаях, когда проект дает достаточно высокие результаты, чтобы оправдать использование государственных средств по правилам государственных закупок, но при этом не показывает прибыльность, соответствующую требованиям частного финансирования.

Принципы эксплуатации

При разработке принципов эксплуатации частный сектор сталкивается с такими же вопросами. Он стремится к повышению оборотов при сборе прямых

пользовательских платежей; при этом его общественный имидж и воспринимаемый уровень услуг имеет такое же значение, как и технические вопросы.

Более того, частный сектор также заботится о максимизации транспортных потоков для повышения своих оборотов и прибылей, что также способствует повышению экономической отдачи дорог. Для этого частный сектор больше внимания уделяет оптимизации своей эксплуатационной стратегии. Опять же, здесь требуется гибкость, которая может привести к выявлению инновационных решений (например, на этапе строительства).

Надлежащая система законов, требований и контрактов должна обеспечивать четкое определение обязанностей и защиту населения.

Организационное устройство

Распределение рисков между различными участниками процесса и регулирование со стороны государственного сектора накладывают серьезные обязательства по созданию надлежащей организационной структуры или схемы. Тем не менее, оказание общественных услуг автономной организацией, государственной, полугосударственной или частной формы собственности, но не правительственным органом, имеет ряд преимуществ. Убедительным преимуществом является то, что компания может спроектировать, построить и эксплуатировать дорогу с учетом более длительного горизонта, чем при годовом бюджетном планировании; она может работать с большей гибкостью, принимая во внимание общие затраты и равным образом оптимизируя инвестиционные, эксплуатационные и операционные затраты.

Чтобы быть эффективными, эти автономные организации не обязательно должны быть частными. Здесь важна учетная дисциплина, защита имиджа и ноу-хау.

Принятые во многих странах принципы заключения договоров между административными департаментами отвечают тем же задачам стимулирования и определения обязанностей.

Сопоставительный анализ

Создание автономных организаций в сочетании с контрактами позволяет принять процедуру сопоставительного анализа либо посредством проведения имитационного процесса среди государственных или полугосударственных организаций, либо полагаясь на рыночную конкуренцию среди частных предприятий.

В случае, когда частная компания обладает эксклюзивными правами и контракт заключается на долгосрочный период (как это зачастую случается в сфере проектов дорожной инфраструктуры), конкуренция имеет место на этапе входа на

рынок, но отсутствует на самом рынке, и здесь важно заключение поощрительных договоров и ограничение экономической ренты, которую частные компании могут получать благодаря своему информационному преимуществу.

Таким образом, крайне важное, если не основное значение для регулятора имеет наличие набора опорных показателей независимых операторов в целях проведения сопоставительного анализа.

Компоновка проектов

Компоновка проектов служит определению «горизонтального охвата», т.е. состава секций дорог и (или) работ, включаемых в проект ГЧП.

Объединение секций дорог

Объединение или компоновка проектов в рамках ГЧП предполагает, что одной компании поручается строительство, ремонт и (или) эксплуатация пакета соединений дорог или сооружений вместо одного соединения или одной задачи. Пакет может состояться на основании географических параметров (расположение в одной зоне) или на основании функциональных характеристик (например, участки автомагистральной сети).

Объединенные системы могут быть политически или экономически обоснованы двумя причинами. Первая заключается в том, что существует так называемый «сетевой эффект», при котором расширение сети приносит дополнительную выгоду пользователям исходной сети, которые затем готовы платить за ее расширение. Вторая заключается в том, что пользователи автодорог ощущают достаточную сплоченность и взаимозависимость, и пользователи из одной части страны готовы участвовать в финансировании инфраструктуры в другой части страны, даже если вероятность того, что они будут пользоваться этими дорогами, является крайне низкой.

Объединение особенно актуально для концессионных браунфилд-концессий на эксплуатацию и техническое обслуживание, которые могут включать ряд секций, ремонт и техническое обслуживание которых по отдельности не является финансово обоснованным, но вместе они оказываются жизнеспособными в финансовом отношении. Это происходит в основном благодаря «критической» протяженности, ниже которой работы по техническому обслуживанию не представляют интереса для подрядчиков в связи с затратами на необходимое оборудование.

Также в одном пакете можно комбинировать существующие элементы инфраструктуры и те, которые предстоит построить и отремонтировать. Более того, пакет может включать не только дороги, но и транспортную систему в целом, особенно в городской зоне или в транспортных коридорах.

Стимулами для объединения секций дороги являются следующие:

Гибкость планирования. Помимо решения о том, какие дороги необходимо построить (обслужить), следует выстроить последовательность операций в целях оптимизации их функционирования в составе сети.

- Высокие операционные издержки могут быть снижены в более крупных пакетах благодаря уменьшению числа контрактов, которые предстоит подготовить, обсудить и заключить.

Повышение эффективности. Она может быть достигнута за счет того, что крупные пакеты позволяют добиться: стандартизации строительных и эксплуатационных работ; технологической экономии и эффекта масштаба в поставке материалов и использовании оборудования.

Система дорог является наиболее эффективной в том случае, когда имеется завершенная сеть («сетевой эффект»). Более того, законодатели могут разработать принципы активного управления дорогами, основанные на общих целях, таких как:

- Соединение с сетью удаленных регионов для ускорения их экономического развития;
- Открытие соединительных маршрутов между крупными соединениями дорог и повышение общей эффективности и экономической отдачи сети;
- Предложение альтернативных вариантов ликвидации отрицательных последствий для экологически уязвимых регионов;
- Ожидание экономического роста для расширения сети.

Возможно согласование дорожных сборов. Если вознаграждение подрядчика основано на сборах, в тех случаях, когда проекты рассматриваются индивидуально, размеры сборов рассматриваются исходя из транспортной загрузки и проектных издержек, что приводит к значительной разбежке значений в зависимости от проекта и региона. Объединение позволяет согласовать размеры сборов во всем «объединенном» регионе, что, как правило, приводит к ощущению пользователей о наличии большей определенности или меньшей степени несправедливости.

Перекрестное субсидирование

Системы объединения проектов нашли широкое применение, в частности, в Японии, Италии и Франции на платных дорогах с целью создания возможностей для перекрестного субсидирования, т.е. привлечения ресурсов из прибыльных участков для компенсации отсутствия доходов на менее прибыльных участках. Для экономически жизнеспособных проектов с невысоким финансовым потенциалом объединение является хорошей альтернативой, которой могут воспользоваться правительства, желающие внедрить систему платных дорог. Оно позволяет принимать решения в масштабе сети, а не для отдельных маршрутов и участков.

Однако подобная система объединения делает перекрестные субсидии между секторами внутренними, вместо того, чтобы оставлять их внешними за счет государственных переводов средств из более высоких налоговых поступлений прибыльных участков в менее успешные районы. Таким образом, система предполагает сложный бухгалтерский учет и финансовые механизмы для управления и регулирования перевода средств из одного объекта инфраструктуры в другой. Создание таких механизмов может привести к возникновению скрытых, дополнительных (неправомерных) субсидий, которые могут снизить экономические выгоды от проекта. Более того, в ходе реализации проекта возникающие непредвиденные обстоятельства зачастую приводят к его реструктуризации и последующим переговорам между государственными и частными субъектами. Система объединения еще более усложняет и затрудняет оценку ситуации.

При проекции на всю дорожную сеть, система объединения может быть эквивалентом общей системы финансирования на основе налогообложения, обремененного дополнительными затратами на взимание платежей (взимание платежей за пользование дорогами зачастую приводит к экономической недостаточности). Компоновка должна быть ограничена четкими целями.

В связи с подобными проблемами в Японии было введено 50-процентное ограничение на издержки на разработку скоростных автомагистралей, которая может выплачиваться за счет перекрестного субсидирования при компоновке прибыли.

Объединение и риск

Большие размеры лотов и объединение являются эффективными способами снижения рисков:

Комбинирование рискованных и менее рискованных проектов позволяет получить средний общий уровень рисков. Более того, планирование работ может быть усовершенствовано по результатам первого этапа.

Добавление новых объектов к существующей инфраструктуре (поэтапное дорожное развитие) позволяет избежать рисков, связанных с созданием и эксплуатацией исходной инфраструктуры, а также снизить совокупный уровень рисков.

Тем не менее, в случае перекрестного субсидирования потенциальным источником проблем в области принятия пользовательских сборов (готовности платить) может возникнуть политическая проблема, связанная с нежеланием жителей одной местности субсидировать другие регионы.

Самостоятельные проекты

Многие проекты ГЧП сосредоточены на создании и эксплуатации отдельных дорог, соединяющих пункт А с пунктом Б. В таком случае необходимо найти оптимальное соотношение протяженности инфраструктуры, которую предстоит построить, транспортных потоков и тарифов.

ГЧП на единственное дорожное звено могут быть безуспешным, если этот участок становится первой платной дорогой, и (или) когда существуют бесплатные альтернативы для пользователей. Для того чтобы быть привлекательными для пользователей, платные дороги должны предлагать более высокий уровень сервиса: например, сокращенное время пути, повышенную безопасность движения, придорожные услуги и т.д. Однако для пользователя более значительная выгода от этих улучшений будет в том случае, когда все это будет доступно на всей протяженности пути, а не на одном ограниченном участке.

Например, восприятие пользы от платного участка в 50 км может быть сведено на нет, если маршрут поездки предполагает 300 км передвижения по небезопасным дорогам, со скоростью вдвое ниже магистральной или через пробки. Сэкономленное время и комфорт, полученный за счет платной дороги, могут стать лишь незначительной частью всего времени в пути. Таким образом, платные дороги должны полностью соединять крупные города и быть интегрированы в существующую дорожную систему. Однако такое положение является скорее рекомендацией, чем правилом: опыт платной магистрали М6 в Великобритании показывает, что водители согласны оплачивать значительные сборы для того, чтобы проехать по относительно короткому участку незагруженной новой дороги.

Мосты и туннели

Отдельные элементы инфраструктуры, такие как мосты и туннели, легче сделать платными, так как в большинстве случаев не существует бесплатной альтернативы. Таким образом, риск транспортных потоков для частного сектора сводится на нет, и это делает подобные контракты особенно привлекательными для частных инвесторов. Более того, стоимость строительства таких объектов очень высока, и частное финансирование позволяет государству использовать бюджетные средства в целях выполнения остальной части национальной автодорожной программы.

Мосты и туннели также предлагают явное инфраструктурное усовершенствование, заменяя медленные паромные переправы, длительные объезды или горные дороги, а также значительную экономическую выгоду. При высокой стоимости за километр их протяженность ограничена, поэтому фактические взимаемые тарифы являются низкими в абсолютном выражении (но высокими за один километр) и поэтому они более приемлемы в политическом плане. При этом построенные за государственный счет подъездные дороги к мостам и туннелям могут рассматриваться как нефинансовый вклад.

Во многих странах платные дороги либо отсутствуют, либо их количество невелико; при этом большое число мостов или туннелей являются платными (например, в Великобритании).

Влияние на конкуренцию

Благодаря компоновке задач и проектов сфера охвата ГЧП является ключевым элементом обеспечения уровня конкуренции, необходимого для эффективной реализации проектов ГЧП. В целом:

- Чем шире круг задач в рамках ГЧП, тем слабее конкуренция;
- Размер проекта ГЧП непосредственно влияет на конкуренцию, как положительно, так и отрицательно.

Расширение круга задач может быть эффективным способом снижения рисков (по крайней мере, для государственных органов). Генеральный подрядчик, принимая основную долю рисков и сохраняя ответственность перед властями, распределяет риски между субподрядчиками. Широкий круг задач требует наличия установившейся контрактной системы и квалификации государственных органов в области управления и регулирования контрактами ГЧП.

Число подрядчиков, способных выполнять крупные контракты, в некоторых странах может быть относительно низким, что означает низкий уровень конкуренции на рынке. Более того, генеральный подрядчик может занимать доминирующую позицию по отношению как к другим подрядчикам, так и к субподрядчикам, что создает риск злоупотребления привилегированным положением. Однако менее крупные проекты могут не вызывать интерес со стороны крупных квалифицированных подрядчиков, не обладать эффектом масштаба и выгодной стоимостью в течение жизненного цикла, быть неэффективными в рамках ГЧП вследствие высоких операционных издержек и стоимости обслуживания.

Проект ГЧП всегда находится на грани между конкуренцией и сотрудничеством. Необходимо применять базовые принципы в крайне специфической ситуации каждой отдельной страны, рынка и проекта. Правительство должно с помощью консультантов рассматривать каждый проект индивидуально и использовать опыт других стран и рекомендации многосторонних и двусторонних агентств при планировании своего подхода к ГЧП.

Незапрашиваемые предложения могут в отдельных случаях приниматься правительством, если проект в итоге становится предметом открытых торгов. (Модуль 5 -> «Контрактно-закупочная деятельность» -> «Незапрашиваемые предложения»).

Браунфилд-контракты и контракты, основанные на эффективности

Компоновка задач для браунфилд-концессий на эксплуатацию и техническое обслуживание.

ГЧП может касаться не только новых автомагистралей, но и существующих и эксплуатирующихся (по схеме «браунфилд»). В таком случае проект преимущественно заключается в передаче эксплуатации и обслуживания частному сектору. Такие виды ГЧП называют основанными на эффективности контрактами на обслуживание и управление дорогами (КОЭОУД).

Если помимо эксплуатации и обслуживания задачи также включают ремонт, реконструкцию или модернизацию существующей дороги, то такие транзакции ГЧП называется контрактами, основанные на эффективности и результатах (КОЭР).

В последнее время КОЭР приходят на смену КОЭОУД, в основном в связи с тем, что они позволяют сделать техническое обслуживание дорог более привлекательным для бизнеса.

Такие виды ГЧП являются преимущественно контрактами на оказание услуг, так как подрядчик должен обеспечить предоставление пользователям услуг определенного уровня. Чем больше протяженность дорожной сети по КОЭР и (или) КОЭОУД, тем более привлекательным является контракт. В рамках браунфилд-операций задача компоновки преимущественно состоит в выборе дорог со схожими характеристиками или функциями для повышения эффективности и вероятности успешного выполнения контракта.

Внедрение контрактов, основанных на эффективности, в развивающихся странах

В тех случаях, когда контракты ГЧП какого-либо типа не распространялись на обслуживание, многие местные подрядчики не будут иметь опыта их ведения и им потребуются обучение нововведениям. Существуют примеры стран, где в тендерах на обслуживание участвует небольшое число компаний, так как многие подрядчики полагают, что не справятся с работой и потому потеряют деньги. Подрядчики должны понимать, что производительность персонала и оборудования в такой работе будет ниже (в сравнении со строительством дорог), что работа может быть растянута во времени и пространстве, что означает более высокую стоимость надзора. Подрядчики также должны понимать основные принципы износа дорог и расчета времени технического обслуживания. Техническая помощь, оказываемая дорожным органам, может быть дополнена целевой первичной помощью частному сектору в тех областях, где это

необходимо; это может послужить стимулом для частного сектора продолжать обучение при совместном финансировании или за собственный счет.

В некоторых странах при подаче заявок на техническое обслуживание на основании эффективности требуется представление подробного плана управления обслуживанием – зачастую смоделированному на основе программы НДМ.

Поскольку оплата основывается на нормах эффективности, а не на выполненной работе, может наблюдаться несоответствие во времени между расходами и доходами от работы. Это часто приводит к тому, подрядчик предварительно финансирует работы в большей степени, чем в случае с обычным контрактом (в результате он будет повышать расценки), либо получает заранее финансирование для более позднего выполнения работ (например, периодического обслуживания). Сезонные факторы зачастую выступают активными катализаторами такой цикличности (например, периодическое обслуживание после сезона дождей).

Контракты, основанные на эффективности, полагаются на систему санкций, применяемых в случае низкого качества работы, или в тех случаях, когда подрядчик отказывается выполнять работы необходимые для повышения уровня обслуживания. Таким образом, они могут эффективно функционировать, только если подрядчик время от времени получает прибыль, в остальных случаях субсидирует более высокие издержки, то есть, компенсирует меняющиеся требования к работам по обслуживанию при сохранении неизменного уровня обслуживания для потребителя. Со своей стороны, нанимающий орган должен обеспечить оперативные выплаты подрядчикам, обеспечивающим необходимый уровень обслуживания. При этом во многих странах есть отрицательный опыт применения санкций к подрядчикам, например, отказа в обналичивании облигаций, предоставляемых подрядчиком.

В условиях низкого обеспечения исполнения таких контрактов подрядчик вряд ли будет стремиться тратить деньги на поддержание необходимого уровня обслуживания, что снижает возможности обеспечения необходимого уровня сервиса и соотношения цены и качества для пользователей дорог.

Иногда утверждается, что контракты, основанные на эффективности, имеют более низкие показатели коррупции. И действительно, мотивация и характер коррупции отличаются по сравнению с другими механизмами.

Показатели эффективности технического обслуживания

При выборе показателей эффективности, необходимо учитывать два соображения:

- Обеспечение надлежащего уровня обслуживания пользователей;
- Сохранение преемственности и наследия дороги.

При выборе показателей также необходимо принимать во внимание их предстоящее использование. В зависимости от контракта, несоблюдение требований к эффективности может привести к различным санкциям, таким как:

- Финансовые санкции;
- Официальные предписания об исправлении ситуации, а в случае невыполнения – проведение работ подрядчиком по выбору дорожного органа за счет оператора;
- Финансовые санкции до определенного уровня, после чего издается официальное предписание о проведении работ.

Насколько это возможно, эффективность должна подлежать количественному измерению. Даже если метод измерения не стандартизирован и даже если его проведение представляется нелегкой задачей, тот факт, что инженер может оценить ее на глаз и подтвердить ориентировочной оценкой, является серьезным фактором наличия оснований для применения санкций. Конкретные примеры количественных показателей эффективности приводятся в конце данного раздела.

Некоторые недостатки не могут быть измерены. Они являются качественными показателями и относятся к области инженерного искусства. Тем не менее, их нельзя игнорировать в контрактах.

Используются показатели двух типов:

- **Общие показатели**, сочетающие несколько простейших показателей, которые предназначены для обеспечения общей информации о качестве дороги. Даже если они используются в качестве показателей эффективности в отдельных контрактах, их лучше использовать в общей оценке качества сети, что помогает правительству в формировании понимания того, какие средства необходимо выделять на нее;
- **Простейшие показатели**, связанные с конкретными характеристиками (ровность, сопротивление скольжению, наличие трещин и т.д.), несоответствие которым вызывает санкции или официальные предписания о проведении соответствующих работ. Этой категории показателей должно придаваться приоритетное значение в контрактах.

Согласно выбранным контрактным средствам, для каждого из индикаторов может устанавливаться один или два уровня (пример с двумя уровнями: при выходе за пределы первого уровня применяются санкции, при выходе за пределы второго уровня выписывается предписание о проведении работ). Постоянно действующая ассоциация дорожных конгрессов (ПМАДК) и Транспортное исследовательское бюро ОЭСР опубликовали справочные документы по дорожным сетям.



«Интеграция показателей результативности» (англ.), ПМАДК, 2008 г.



«Качество дорожного обслуживания, оценка, впечатление и ответное поведение пользователей дорог» (англ.), ПМАДК, 1999 г.



«Разработка инструментов для оценки эффективности» (англ.), ПМАДК, 1998 г.

Что касается качественных показателей, лучшим справочным материалом представлены в следующей работе:



«Пособие по обслуживанию дорог, практические принципы обслуживания загородных дорог» (англ.), ПМАДК, 1994 г.

Изначально разработанное в Африке, это пособие может применяться в различных странах, за исключением стран с суровыми зимами. Также существует текст на английском, испанском, французском, португальском и кхмерском языках.

В нем приводится полная информация по дефектам покрытия и прилегающих областях и методике их устранения.



«Управление мониторингом и обслуживанием дорог, том 2: каталог повреждений для развивающихся стран» (англ.), ОЭСР и Всемирный банк, 1990 г.

Этот каталог, содержащий фотографии дефектов и описание их причин и способов устранения, является интересным инструментом.

Далее мы рассмотрим качество покрытия грунтовых и асфальтированных дорог отдельно от качества прилегающих территорий.

Дорожное покрытие

Немощные дороги

Большое разнообразие местных условий, связанных с типом грунта, климатом и средой, характеристик наиболее вероятных транспортных средств и т.п. приводит к тому, что в разных странах критерии эффективности будут существенно отличаться.

Основные типы износа состояния:

- Деформация вследствие износа материала транспортом (потеря гравия), создание выбоин или проседание/усадка;
- Ямы;

- Образование складок;
- Вымоины в результате протекания воды под дорожным полотном.

По воздействию на дорожные условия меры воздействия могут быть прямыми или косвенными. Хорошим примером служат основанные на эффективности контракты на техническое обслуживание грунтовых дорог в Чаде. В них используются следующие показатели:

- Пригодность для проезда легковых автомобилей при любых погодных условиях; средняя скорость зависит от сезона (сухого или влажного) и определяется в контракте;
- Ширина складок (например, максимум < 4 см; в среднем < 3 см на 50-метровом отрезке);
- Глубина рытвин (например, максимум < 5 см; в среднем < 3 см на 100-метровом отрезке);
- Общая площадь покрытия в аварийном состоянии, т.е. ям, песчаных карманов, гравийных карманов (например: < 60 м² на 1 км; удельная площадь поверхности < 1 м²);
- Допустимая разница размеров полезного покрытия дороги (например: на 20 см уже указанной в контракте ширины покрытия);
- Допустимая разница высоты оси покрытия (например, на 3 см меньше, чем теоретическое выравнивание по вертикали, за исключением случаев, когда дальнейшее выравнивание невозможно).

Мощные дороги

Количественные индикаторы

В мире существует достаточно широкое понимание ряда основных показателей, которые должны служить двойной цели поддержания качества услуг для пользователей и сохранения дорожных активов. Методы измерений также подвергались множеству сопоставительных тестов (в частности, относительно ровности и сопротивления скольжению), по которым достигнуто довольно широкое международное согласие. При этом контракт должен содержать максимально четкое описание определяющих тестов и методов измерений.

Разумеется, точный выбор методов и определение пороговых величин остается за специалистами.

В приведенной ниже таблице предлагаются наиболее распространенные показатели для нежесткой дорожной одежды.

ЧАСТО ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДЛЯ НЕЖЕСТКИХ ПОКРЫТИЙ		
Параметр	Поверхность / качество	Сохранение активов
Ровность	Y	
Сопротивление скольжению	Y	

Макротекстура	У	
Колееобразование	У	
Расслоение покрытия	У	
Ямы	У	У
Трещины	У	У
Прогибание		У

Для бетонных покрытий наиболее употребляемыми показателями являются ровность, сопротивление скольжению, макротекстура, трещины, смещение швов и выход грунта.

Возможно расширение списка другими количественными показателями:

- Максимальная высота скопления воды после ливней;
- Максимальная разница уровня покрытия и обочины.

Качественные показатели.

- Наиболее часто в контрактах указываются следующие аспекты:
- Чистота покрытия, незасоренность гравием, мусором и скользкими веществами;
- Быстрая обработка участков, где произошли разливы скользких веществ;
- Приемлемый износ разметки (краски).

Прилегающие территории

Можно привести несколько примеров количественных показателей: максимальная высота травы на обочинах, насыпях и в канавах; минимальная высота между поверхностью дороги и нижней веткой дерева; максимальный водосток сливной системы.

Остальные показатели являются качественными и касаются таких аспектов, как:

- Эффективность дренажных систем, как на поверхности, так и в подземных каналах;
- Обочины в хорошем состоянии, без признаков эрозии и с достаточным уклоном;
- В травянистых местностях сохранен травяной покров;
- Уход за имеющимися зелеными насаждениями;
- Подрезание нависающих веток и спиливание тех деревьев, которые представляют опасность падения;
- Поддержания хорошего состояния знаков, отражателей и разделительных барьеров;
- Чистота придорожной местности и хозяйственно-бытовых сооружений;
- Хорошее состояние средств безопасности.

Мосты, туннели, опорные стены, сливные сооружения

Регулярное обслуживание может быть основанным на эффективности в соответствии с количественными и качественными показателями (состояние средств безопасности, эстетика опорных стен, эффективность сливных систем и т.д.);

В большинстве случаев интервал между основными работами технического обслуживания превышает срок действия контракта. Поэтому подобные работы не могут быть включены в контракт, за исключением изначального восстановления в начале контракта, либо в качестве дополнительных услуг по заявке государственного органа во время исполнения контракта;

В случае долгосрочных контрактов подобные работы обычно включатся в контракт. При этом желательно прописать в контракте частоту инспекционных посещений, которые должен совершать оператор (например, краткое посещение ежегодно и более детальное – каждые пять лет). Наблюдения, сделанные в ходе таких посещений, должны протоколироваться в форме подробных отчетов, предоставляемых дорожным органам.

Показатели эффективности эксплуатации

Выбор показателей должен производиться с учетом характеристик дороги (автомагистраль или обычная дорога, платная или бесплатная), а также ее функций (например, городская или междугородняя дорога).

Следует подчеркнуть, что необходимо поддерживать разумный уровень требований, так как любые дополнительные расходы будут в конечном итоге оплачиваться за счет пользователей или бюджета.

В контрактах наиболее часто встречаются следующие показатели:

- Максимальный период недоступности дороги; этот показатель можно сочетать с другими условиями доступности дороги, например, с обязательным сохранением движения по одной полосе магистрали в каждую сторону, за исключением чрезвычайных ситуаций; обязательством в случае полного закрытия дороги запланировать и подготовить указатели временного объездного маршрута и т.д.

Эти требования, целью которых является стимулирование оператора к максимальной организации обслуживаемых площадок, могут различаться в зависимости от транспортной загруженности, времени года или времени суток.

- Максимальный период недоступности оборудования, такого как освещение, знаки со сменной информацией, экстренная телефонная сеть, камеры наблюдения и т.д.
- Максимальный срок ремонта неисправного оборудования.

- Максимальное время предупреждения об аварии и прибытия на место аварии. Допустимые сроки установки предупредительных устройств и знаков для защиты поврежденных автомобилей и сотрудников аварийных служб.
- Качество информации для пользователей, состоящей из двух компонентов: прогнозы, касающиеся, согласно определению, предвиденных ситуаций, например мест строительства и (или) обслуживания, демонстраций, дорожных условий и т.п. Информация может передаваться различными средствами: через прессу, радио, информационные щиты и т.д. Все более значимую роль в распространении этого типа информации играет Интернет. Вторым компонентом является информация в реальном времени, доносимая до пользователей посредством знаков со сменной информацией или специальной радиостанцией, эффективность которой может измеряться актуальностью, точностью и частотой обновления.
- Следует подчеркнуть значительный прогресс, который уже достигнут, и которого можно ожидать в предстоящие годы в области информации, поступающей в режиме реального времени, в основном благодаря бортовым устройствам, позволяющим осуществить визуализацию данных в любое время внутри автомобиля. Такие возможности будут эффективны лишь при условии постоянного предоставления операторами актуальной информации. Это совершенно новая категория эффективности, которая будет требоваться от операторов.
- Эффективность зимнего обслуживания, которая в значительной степени зависит от климата страны (либо высоты рассматриваемого участка над уровнем моря). В зависимости от конкретного случая, могут выдвигаться требования полной очистки дороги от снега, либо приемлемым для езды может считаться утрамбованный снег. Обычно эффективность по этому показателю характеризуется временем, необходимым для поступления сигнала, временем прибытия техники (машин для рассыпания соли в случае ледяной корки или грейдеров для уборки снега), а также производительностью этой техники. Значение максимально приемлемого времени обычно меняется в зависимости от времени суток.
- Страны с суровыми климатическими условиями обладают опытом борьбы с подобными явлениями и зачастую в них существуют официально утвержденные требования к зимнему обслуживанию в зависимости от важности дороги.
- С целью сохранения окружающей среды дорожные власти призывают операторов постоянно снижать количество рассыпаемой соли, что требует пересмотра традиционных стратегий, прекращения превентивного рассыпания соли и более ответственного подхода к прогнозам погоды.
- Эффективность, связанная со сбором платежей. Здесь речь идет о гибкости, с которой системы сбора адаптируются к требованиям пользователей (оплата наличными, пластиковыми картами, взимание платы при безостановочном проезде, и т.д.), максимальной длины очереди, коррумпированность работников – постоянная головная боль операторов платных дорог, надежность электронных платежных систем. Лучшей гарантией надлежащего выполнения работы является создание условий, когда выдача большого числа чеков является выгодной для оператора. Оператор, оплата которого зависит от количества чеков, направит всю фантазию на борьбу с взяточниками и мошенниками (чье воображение не

имеет пределов!). Важно помнить об этом при составлении положений контракта.

- Плотность транспортного потока. Оператор должен облегчать транспортные условия и сокращать среднее время существования пробок. Например, показателем может быть, к примеру, средняя скорость прохождения легковым автомобилем определенного отрезка дороги.
- Безопасность. Показателем должно быть среднее число и степень тяжести аварий на один километр дороги.

Риски

Риски присутствуют на протяжении всего срока реализации проекта. Их природа и интенсивность меняются (как правило, они снижаются со временем). Технические риски связаны с этапами строительства и эксплуатации. Экономические и финансовые риски в проектах ГЧП, как правило, не отличаются от таких же рисков, присутствующих в других проектах, за исключением того, что здесь они относятся к более продолжительным периодам времени. Коммерческие риски возникают вследствие применения тарифов к пользователям и их влияния на степень транспортной загруженности.



Риск возникает в силу неуверенности в предположениях, на которых основывались оценки проектной прибыли и расходов, а также вследствие неблагоприятных условий. Риск характеризуется двумя компонентами: вероятностью его возникновения и его величиной.

Включение понятия рисков в ГЧП в значительной степени, если не полностью, отражает высокую стоимость частного финансирования. Это явление имеет ту же природу, что и страхование. В отличие от государственного сектора, который делает издержки вследствие возникновения рисков внутренними расходами, частный инвестор имеет две альтернативы при обнаружении рисков:

- Заплатить премию, чтобы эта риск несли третья сторона (в случае возникновения рисков его покрывает третья сторона, а не сторона, уплатившая премию);
- Взять ответственность за риск на себя, ожидая в качестве компенсации прибыль, пропорциональную величине остаточного риска (издержки, связанные с реализацией рисков).

Риск является неотъемлемой частью любого государственно-частного партнерства и значительно влияет на стоимость всего проекта. Необходим доскональный анализ со стороны участников проекта, прежде чем принимать решения касательно:

- Участия либо неучастия в проекте;
- Выбора типа ГЧП для реализации проекта.

Анализ должен состоять из следующих стадий и включать переговоры со всеми участниками проекта:

- **Выявление рисков:** составление списка проектных рисков и определение тех из них, которые могут иметь наиболее отрицательные последствия;
- **Оценка рисков:** анализ рисков с помощью специальных проверенных инструментов и методов;
- **Распределение рисков:** распределение различных рисков среди участников со стороны государства и частного сектора, по принципу передачи конкретных рисков участнику, наиболее подготовленному для того, чтобы обеспечить его;
- **Снижение рисков:** каждый участник может использовать имеющиеся методы и инструменты для снижения своей подверженности рискам, включая внесение изменений в контрактную структуру и обращение за помощью в специализированные организации.

В результате описанных выше действий каждый участник корректирует предполагаемую доходность на основании собственных критериев. Ключевыми участниками являются правительство, которое на стадии подготовки проекта проводит оценку рисков и предварительное определение возможной реакции частного сектора на риски, а также сами претенденты – представители частного сектора, которые должны оценить риски и их влияние на доходность капитала (включая премию за риск) для данного проекта.

Описанные выше стадии составляют процесс, повторяющийся при подготовке проекта и закупках. После того, как переговоры завершились к удовлетворению всех сторон, они приобретают форму контрактных документов.

Выявление рисков

Первым шагом является установление рисков: типичных страновых, отраслевых и проектных аспектов, которые необходимо принимать во внимание. Выявление рисков должно проводиться с участием сторон проекта ГЧП, также возможно привлечение сторонних экспертов, имеющих опыт, относящийся к этой стране,

отрасли или конкретному проекту. Процесс выявления рисков может выполняться с помощью контрольных перечней, в рамках рабочих групп или посредством проведения мозговых штурмов.

При оценке рисков следует рассматривать три основополагающих вида рисков:

- Фоновые риски, т.е., риски, относящиеся не к проекту, а к стране;
- Риски издержек, т.е., риски превышения исходных оценочных значений расходов на строительство или эксплуатацию проектного объекта, а также
- Риски поступлений, или коммерческие риски (в контрактах, основанных на доходах), зависящие от транспортной нагрузки и применяемых тарифов.

Фоновые риски

К таким рискам относятся следующие:

- Риски, вызванные или проистекающие из решений государственных органов, касающихся проекта, а также
- Риски, оказывающие влияние на проект, вызванные произвольными факторами и неточностями, не обязательно связанными с правительством (или, по крайней мере, непосредственно не связанными с проектом – такими, как экономический рост).

В целом, эти риски не являются рисками присущими исключительно дорожной отрасли. Тем не менее, проекты дорожного сектора особенно уязвимы для отдельных рисков общего характера, так как они зачастую являются капиталоемкими, их доходы исчисляются в местной валюте, вложения осуществляются в иностранной валюте, они имеют длительные сроки реализации и зачастую высокий уровень социальной и политической уязвимости.

Основные общие риски можно разделить на следующие категории:

- Политические, юридические и нормативные риски;
- Денежные/обменные и макроэкономические риски;
- Форс-мажорные обстоятельства.

Риски проектных издержек

Эти риски связаны не только со строительством, но и с техническим обслуживанием и эксплуатацией: невыполнение работ, приостановление обслуживания, несоблюдение сроков, превышение статей расходов и т.д.

По сравнению с другими отраслями, эти риски особенно высоки в случае дорожных проектов вследствие больших объемов запрашиваемого инвестирования, продолжительных периодов эксплуатации, а также по причине индивидуальной разработки каждого проекта.

Раньше подрядчики использовали механизмы выравнивания общих рисков, такие как, например, добавление 10% непредвиденных расходов к стоимости предложения. Однако такой подход неприменим в случае проектов ГЧП, которые

представляют собой сложные долгосрочные инвестиции с расширенным профилем риска.

Интенсивность рисков на этапе строительства достигает своего пика по завершении проектирования, особенно в случае геологических исследований и общественных слушаний. Для этапа эксплуатации считается, что интенсивность рисков достигает своего пика по прошествии нескольких лет.

Риски, связанные с затратами, можно разделить на следующие категории:

- Риски, связанные с подготовкой проекта;
- Риски, связанные с приобретением земли;
- Экологические риски;
- Принятие проекта общественностью;
- Риски проектирования;
- Риски строительства, ремонта и восстановления;
- Риски управления проектом;
- Риски технической эксплуатации.

Коммерческие риски (в частности, в проектах платных дорог)

Коммерческие риски, пожалуй, являются наиболее значительными рисками, с которыми приходится сталкиваться частным компаниям в тех случаях, когда их доходы непосредственно или опосредованно происходят от пользователей дорог.

- Движение транспорта является риском, поскольку его сложно предсказать и впоследствии контролировать;
- Исследования транспортной нагрузки имеют погрешности, зачастую весьма существенные;
- Существует негативная корреляция между тарифами и интенсивностью движения;
- Чем больше звеньев включает сеть, тем выше риск выбора водителями альтернативных маршрутов и (или) тем сложнее прогнозировать выбор, который сделают водители;
- В случае дорожных проектов частная сторона обеспечивает инфраструктуру, но не транспортные потоки. В дорожном секторе зачастую большой выбор альтернатив, и пользователи могут выбирать из нескольких вариантов маршрута передвижения из пункта А в пункт Б;
- После запуска проекта могут быть построены альтернативные маршруты.

Уровень тарифов также подвержен политическому риску, а именно, давлению общественного мнения и государственных органов, которые изменяют существующую нормативную и финансовую базу или принимают конкретные неблагоприятные шаги (например, поддерживающие низкий уровень интеграции структуры в существующую сеть или создание конкурирующих объектов инфраструктуры).

Сложность контроля коммерческих рисков и природа политических рисков, с которыми они могут быть связаны, повышает уровень доходности, который

концессионер может надеяться обеспечить, прежде чем взять на себя обязательства по проекту. Эти высокие ожидания и большое число неудач вызывают сомнения в целесообразности возложения коммерческого риска на частный сектор.

Несмотря на их значение, следует помнить, что коммерческие риски являются лишь частью общего риска, который может нести частный сектор, и государственные органы могут быть заинтересованы в ограничении уровня коммерческого риска, возлагаемого на частный сектор (например, гарантированный минимум транспортной загрузки) в целях снижения размера премии за риск и издержек частного капитала. Такая защита частного сектора от рисков ни в коей мере не снижает необходимости предоставления механизмов компенсации, которые бы могли снизить уровень избыточных рисков и стимулировать частный сектор.

Может встать резонный вопрос о том, целесообразно ли возлагать такой риск на частный сектор.

- В проектах массового транзита пользователи оплачивают тарифы, но оператор, как правило, не несет коммерческого риска (при этом он может иметь финансовые стимулы в зависимости от уровней транспортной нагрузки).
- Система скрытых платежей, используемая в Великобритании, ограничивает коммерческие риски частного оператора, в первую очередь в связи с отсутствием риска потери объемов движения в связи с тарифами. Тем не менее, Национальное финансово-ревизионное управление Великобритании подвергало критике систему скрытого взимания платы с пользователей дорог в связи с отсутствием явной связи между платежами и риском, и в Великобритании использование скрытых платежей было прекращено.

Для снижения чрезмерного риска и стимулирования частного финансирования инфраструктуры используются различные решения, однако в таких случаях пользователь либо вообще не покрывает, либо лишь частично покрывает расходы.

- 1) Использование схем скрытых платежей с возложением расходов на государственные органы. Эта схема решает проблему ценовой эластичности и перенаправления транспортных потоков в связи с существующей системой платных дорог. Более того, бесплатность дороги максимально повышает ее потенциальную загруженность;
- 2) Уплата государственными органами фиксированной ренты или аннуитета. Это устраняет все коммерческие риски частного сектора, однако требует дополнительных стимулов для обеспечения оператором необходимого уровня услуг, таких как плата оператору за соответствующую работу по обеспечению эксплуатационной готовности;
- 3) Гарантии покрытия рисков.

Эти решения могут сказаться на отношении частного сектора к своим обязанностям по обслуживанию и поэтому должны использоваться с осторожностью.

Оценка рисков

Традиционно в проектах с государственным финансированием риски покрываются за счет применения объема непредвиденных расходов, который (обычно в размере 10%) добавлялся к бюджету строительства в целях обеспечения непредвиденных обстоятельств или незапланированных работ.

При этом проекты ГЧП требуют более тщательного анализа рисков и последствий в целях обеспечения процесса распределения и снижения рисков.

Состав риска

Последствия риска могут быть описаны следующей формулой:

Последствия риска = интенсивность x вероятность возникновения риска

Интенсивность риска

Интенсивность риска означает его величину или воздействие, обычно зависящие от:

Эффекта: в случае реализации риска его эффект для проекта может выражаться по-разному, например, в виде годовой задержки строительства, сокращении транспортных потоков на 10%, снижения тарифов на 5%. Они в свою очередь будут влиять на затраты и прогнозируемые финансовые и экономические результаты.

Выбора времени: различные риски могут влиять на проект на различных этапах его реализации. Например, строительный риск будет иметь воздействие на проект на ранних этапах. Необходимо также учитывать влияние инфляции, если существует вероятность ее изменения в ходе реализации проекта.

Реализация риска

Оценка вероятностей – это не точная наука, и в ней есть место предположениям. Предположения должны быть разумными и документально-подтвержденными. Существуют риски, вероятность которых низка, но их нельзя отметить вследствие значимости последствий (например, обрушение моста).

В таком случае незначительное изменение предполагаемой вероятности может иметь большое влияние на предполагаемую стоимость рисков. Помимо оценки

вероятности реализации рисков, необходимо также оценивать, может ли эта вероятность меняться в течение всего срока реализации проекта.

Субъективная оценка вероятности основывается на прошлом опыте либо современной передовой практике и подкрепляется надежной информацией при ее наличии. Если надежная информация отсутствует, экспертам приходится делать предположения о логичной, разумно допустимой вероятности реализации рисков.

При этом если вероятность реализации риска является высокой или если потенциальные последствия являются значительными и имеется достаточный объем надежной информации, необходимо использовать передовые технологии, позволяющие добиться более уверенных результатов.

Классификация подрисков

Риски можно оценивать с учетом составляющих их подрисков. Риск снижения объемов транспорта может быть связан с рядом экономическим параметров, которые подлежат последующему более детальному рассмотрению. Строительный риск состоит из комбинированных рисков, включая множество составляющих факторов или подрисков:

- Фактическая стоимость сырья превышает планируемую;
- Фактическая стоимость рабочей силы превышает планируемую;
- Задержки строительных работ приводят к повышению затрат на строительство.

Каждый подриск обладает своей интенсивностью (последствия в плане материальных и временных затрат) и вероятностью реализации.

Качественный анализ рисков

На предварительном этапе можно провести качественный анализ рисков. На этом этапе вероятность и силу последствий рисков можно оценить качественно, например, по пятибалльной шкале от А до Е (А – очень низкая, В – низкая, С – средняя, D – высокая, Е – очень высокая), а в последствии вероятность можно оценить в процентном выражении и, как следствие, в денежном выражении.

Качественная оценка рисков по шкале А-Е может использоваться для повышения приоритета неочевидных рисков посредством приведенной ниже таблицы. Указанные оценки могут быть уточнены по мере того, как появляется возможность более точной оценки рисков в процентном выражении (вероятность) и финансовом выражении (последствия).

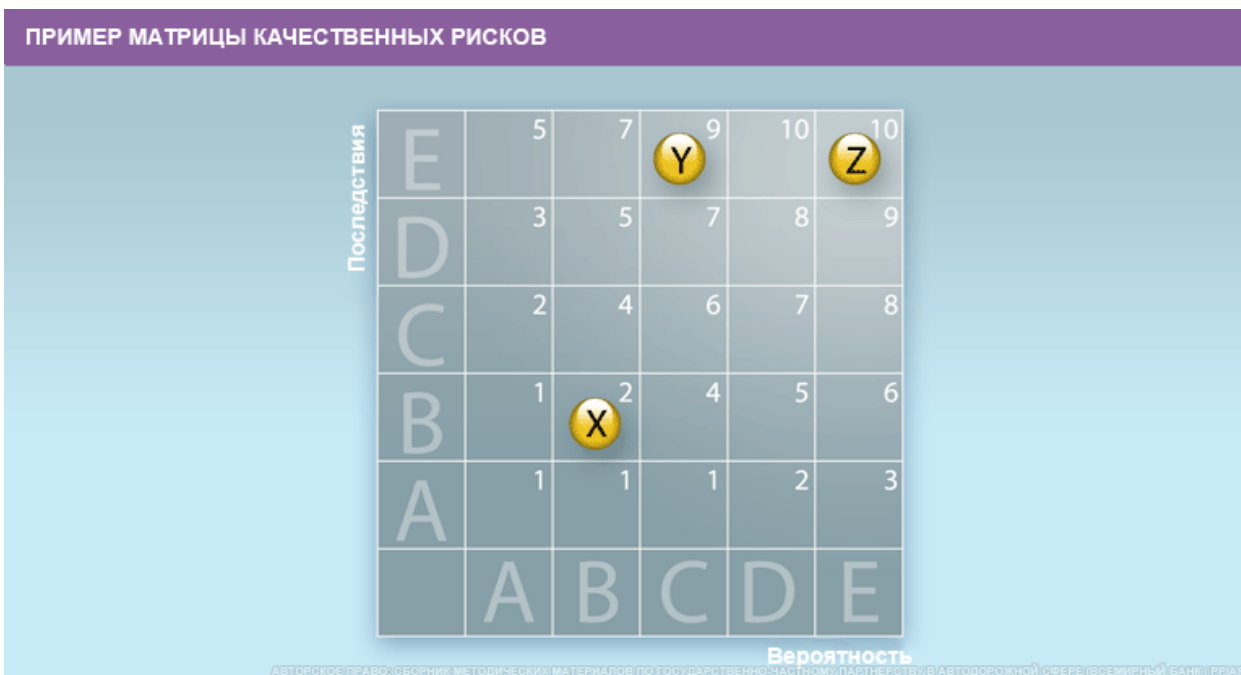
Лица, ответственные за принятия решений, могут разработать таблицу рисков, например, с оценочными баллами от 1 до 10.

Если для риска X прогнозируется вероятность В и значимость последствий В, оценка равна 2.

Если для риска Y прогнозируется вероятность С и значимость последствий E, оценка равна 9.

Если для риска Z прогнозируется вероятность E и значимость последствий E, оценка равна 10.

Таким образом, Z с оценкой 10 обладает наиболее высоким приоритетом, затем идет Y с оценкой 9 и X с оценкой 2.



Количественный анализ рисков

Количественный анализ рисков выполняется, начиная с этапа обоснования инвестиций. При этом в случае проектов ГЧП обычно используется специальное программное обеспечение с привлечением опытных аналитиков.

Количественный анализ рисков определяет последствия рисков для основных параметров затрат и доходов в финансовой или экономической модели анализа проектов ГЧП.

В финансовую или экономическую модель вводятся вероятные диапазоны проектных значений вместо абсолютных значений. Таким образом, модель позволяет рассчитать последствия для финансовых или экономических показателей в части прогнозируемых диапазонов значений, тем самым показывая общую вероятную подверженность рискам всего проекта.

Предпочтительным методом представления последствий рисков является их рассмотрение как отдельных единиц денежного потока, что позволяет обратить внимание на издержки каждого риска и понять возможные способы перенесения финансовых последствий риска. Помимо этого, оценка каждого риска как отдельной единицы также позволяет оценить его временные параметры

(некоторые риски могут иметь последствия лишь на начальных этапах проекта, воздействие других может снижаться или повышаться с ходом проекта).

Существует множество инструментов для моделирования рисков и вероятностей: структура декомпозиции работ (WBS), иерархическая структура рисков, дерево неисправностей, дерево событий, причинно-следственный анализ, построение графика влияний, метод критического пути (МКП), дерево решений, анализ решений, вероятностное моделирование, анализ уязвимости и концептуальные модели/искусственный интеллект.

Анализ уязвимости и вероятностное моделирование являются наиболее релевантными инструментами, которые применяются частными инвесторами для оценки рисков, связанных с проектами ГЧП.

Анализ уязвимости

Анализ уязвимости может использоваться для моделирования последствий одного или нескольких изменений переменных. Это полезный, но упрощенный метод, не учитывающий вероятность каждого изменения. В этих целях изменяются одно или несколько предположений в финансовой модели, что дает прогноз последствий таких изменений для денежного потока/прибылей проекта. Например, с помощью этого метода можно изменить, отдельно или совместно, стоимость строительства, добавить фактор задержки строительства и снизить транспортный поток для расчета влияния этих изменений на денежные потоки/прибыль.

Стохастическая модель – метод Монте-Карло

Статистические методы измерения рисков являются намного более сложными и особенно ценными в оценке последствий нескольких одновременных рисков и их вероятности. Методы анализа с множественными переменными, такие как симуляция Монте-Карло, успешно использовались для оценки рисков в дорожных проектах.

Стохастическое моделирование позволяет использовать в симуляции критерии нестабильности и вариабельности (случайности), тем самым более реалистично представляя реальные условия с различных точек зрения.

Этот вид анализа требует определения спектра вероятных рисков, вероятности их реализации, а также максимальных и минимальных проектных издержек при различных сценариях. Например, вместо того, чтобы устанавливать рентабельность инвестиций исходя из наиболее вероятного прогноза, модель использует случайные вариации для презентации условий инвестирования. Затем процесс повторяется с новым набором случайных переменных. Фактически процесс повторяется тысячи раз. В результате мы получаем разброс результатов,

отражающий не только наиболее вероятные прогнозы, но и пределы развития ситуации, которых можно ожидать.

Метод симуляции Монте-Карло можно использовать для моделирования пределов экономических показателей (чистый дисконтированный или недисконтированный доход, внутренняя норма доходности, рентабельность инвестиций, рентабельность собственного капитала, период окупаемости и другие экономические показатели) или деятельности согласно графику (например, начало строительства, начало эксплуатации или окончание концессии).

Основным недостатком многомерного анализа является то, что он требует большого объема надежной информации, и он может оказаться более сложным в расчетах и толковании результатов. В нем также может смещаться акцент с анализа отдельных рисков, которые необходимо рассмотреть.



«Пособие по инкорпорации анализа рисков в экономический анализ проектов». Азиатский банк развития. 2002 г.

Распределение рисков

Что можно сделать с рисками?

Риски можно: (i) принять, (ii) перевести (iii) избежать или (iv) застраховать.

Для создания государственно-частного партнерства необходимо принять принцип распределения рисков. Представители частного сектора готовы принять некоторые проектные риски, при условии, что характер этих рисков связан с их сферой деятельности, что позволяет им надлежащим образом оценить последствия.

Размер компенсации должен быть пропорционален уровню рисков, которые они принимают.

В целях распределения ответственности и рисков, а также для создания системы стимулов необходимо, чтобы все участвующие стороны понимали принцип управления рисками, который заключается в том, что каждая сторона должна принять риски, которыми она может управлять, которые она может контролировать и (или) предотвращать.

Обращенная к частному сектору просьба взять на себя риски, с которыми может лучше справиться государственный сектор, обычно приводят к:

- отказу частных партнеров и от рисков и от участия;
- выплате чрезмерных премий за риски, что частично или полностью сводит на нет преимущества ГЧП;

- реструктуризации проекта в случае материализации риска, при этом частные игроки будут не в состоянии справиться с ассоциированными затратами в прогнозируемых условиях.

В любом случае, это приведет к неэффективному использованию государственных средств вследствие чрезмерных премий за риск (избыточной прибыли, на которую рассчитывает частный сектор в качестве компенсации) и, в случае материализации рисков, его в действительности не будет нести частный сектор, так как величина риска вызовет невозможность дальнейшего исполнения обязательств частной стороной (банкротство, капитальная реструктуризация проекта и т.д.). После этого потребуются вмешательство государственного сектора.

Более того, экономическая отдача проекта снизится в связи с высокими выплатами частному сектору (напрямую или через плату за пользование дорогами).

Риски распределяются между государственным и частным секторами, а также между самими частными партнерами на основании контрактной системы.

Некоторые риски не могут контролироваться ни одним из государственных или частных партнеров. Как отмечалось выше, выделение этих рисков частным организациям будет контрпродуктивной мерой. С другой стороны, полное принятие таких рисков государственным сектором может лишить частный сектор стимулов для эффективной работы.

Все проектные риски должны быть насколько возможно детально проанализированы перед началом проекта. Оценка каждого риска должна производиться под ответственность той стороны, которая берет на себя этот риск. Исходя из принципов эффективности и справедливости, риски должны распределяться среди тех организаций, которые извлекают наиболее высокую выгоду от эксплуатации или чью компетенцию они затрагивают, например, технические риски в отношении подрядчиков и операторов, экономические и финансовые риски - в отношении нанимающего органа.

Присвоение коммерческого риска частному сектору выглядит как стимул. Однако это все же крупный риск, который преимущественно находится вне контроля частного сектора (как было показано выше). Среди частных фирм, претендующих на проект, риск могут охотно принимать те из них, которые не являются наиболее квалифицированными, а те, которыми движет надежда (иногда слепая) получения высоких прибылей в связи с высоким риском.

Целесообразно ли в таких условиях переносить коммерческий риск на частный сектор?

Механизмы распределения рисков

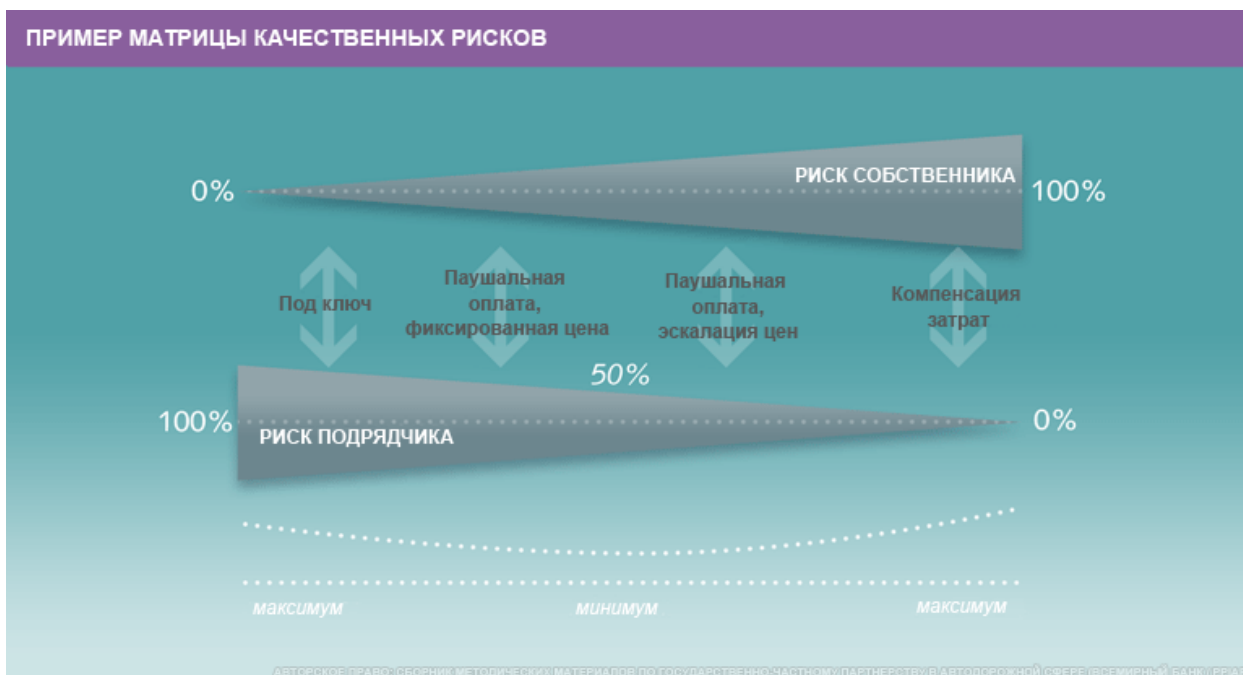
Распределение проводится на основе предварительного анализа причин рисков. В случаях, когда это неосуществимо, может быть создан механизм распределения последствий рисков (затрат) в той пропорции, которую в состоянии разумно нести каждый из участников.

Типичные принципы распределения рисков

Риски обычно распределяются между разными партнерами, однако некоторые из них могут быть в состоянии лучше справиться с рисками. Ниже приведена матрица типичного распределения рисков.

Матрица типичного распределения рисков	
Виды рисков	Сторона, которая может обоснованно взять на себя риск
Политические и юридические риски	Государственный сектор и международные организации
Экономические и финансовые риски	Правительство
Строительные риски	Компании-концессионеры и подрядчики
Эксплуатационные риски	Компании-концессионеры и операторы
Коммерческие риски (если применимы)	Органы-концессионеры Оператор (?) Компании-концессионеры (?)

Распределение рисков должно быть обоснованным, с компенсацией принятия рисков за счет прибыли. Задача заключается не в максимизации передачи рисков, а в оптимизации распределения рисков как это показано на следующей схеме:



Основные принципы, о которых следует помнить при распределении рисков:

- Риск связан с предполагаемой прибылью. Навязывание частному сектору слишком высокого риска в конечном итоге приведет к избыточными выплатам «страхового типа»;
- Риск должен иметь адекватный размер и быть подконтрольным несущей его стороне;
- Какой бы риск не распределялся между сторонами, каждая сторона в качестве стимула должна нести его часть (пусть даже малую);
- Распределение рисков должно проводиться на самом начальном этапе. В противном случае возрастает вероятность разногласий, и более того, в случае возникновения серьезных проблем, у частного сектора будет больше возможностей для перекалывания ответственности на государственный сектор;
- В случае продолжительного срока реализации проекта будет разумно составить «встречное» положение для изменения контракта заранее установленным образом;
- Величина рисков и сумма, о которой идет речь – это не одно и то же, т.е., риск провала проекта существенно отличается от рисков потерять на нем деньги.

Распределение транспортного риска

Транспортный риск является очень важным вопросом, так как транспортный поток это один из двух основных источников доходов в проектах ГЧП по платным дорогам; вторым источником является уровень тарифов. Транспортный риск всегда представляет сложность в плане распределения и здесь не существует универсального правила.

В первую очередь, транспортный риск сложно распределить в силу сложности прогноза ситуации на транспорте, как показано в таблице ниже.

$$\text{Отклонение} = \frac{\text{действительная транспортная нагрузка (1-й год)}}{\text{прогнозная транспортная нагрузка (1-й год)}}$$

ОШИБКИ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНЫХ ПОТОКОВ					
Исследование	Проекты	Основные изученные географические области	Размер выборки	Среднее значение (фактическое / прогнозируемое)	Стандартное отклонение
Standard & Poor's (2004 г.)	Платные дороги	Северная Америка, Северная Европа, Южная Европа, Южная Америка	87	0,76	0,26
Фливибьрг и пр., 2003 г.	Бесплатные дороги Платные дороги	Дания, ЕС	183	1,09	0,44
Вассалло, 2002 г.	Платные дороги	Южная Европа, Южная Америка	18	1,03	0,24
Атиас и Нулез, 2008 г.		Глобально	49	0,87	0,24

Источник: Сводная таблица консультанта на основании данных Атиас и Нулез (2008 г.), а также Вассалло (2007 г.)

Разбежка в прогнозах много раз приводила к необходимости пересмотра контракта по инициативе частного партнера либо правительства (см. Модуль 5 – «Поправки к контрактам и урегулирование споров» – «Поправки и изменения в контрактах ГЧП»). В тех случаях, когда возможен пересмотр контракта, другими словами, когда последующее перераспределение транспортного риска является частью контракта, повышается уровень конкуренции в процессе торгов в связи с их большей привлекательностью для частных партнеров. Тем не менее, государственные органы должны следить за тем, чтобы не представлялись

нереалистичные предложения на том основании, что контракт всегда можно будет пересмотреть.



«Вопросы, связанные с прогнозом спроса в ходе приватизации транспортного сектора». Transport Policy, Том 9, номер 4, октябрь 2002 г., стр. 325-334; Л. Трухилло, Э. Квинет, А. Эсташе, 2002 г.

Перераспределение транспортного риска основано на том принципе, что изменения ключевой переменной за пределами максимальных и минимальных значений ведет к компенсации для частного партнера или для государства. Существуют различные виды перераспределения транспортных рисков.

ВИДЫ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНОГО РИСКА										
ПОДХОД РАЗДЕЛЕНИЮ РИСКОВ	К	ТРИГГЕРНАЯ ПЕРЕМЕННАЯ								
		Годовой объем движения или прибыли			Совокупный объем движения или прибыли			Прибыль внутренняя норма доходности		
		Мин.	Пункт.	Макс.	Мин.	Пункт.	Макс.	Мин.	Пункт.	Макс.
КОМПЕНСАЦИЯ	Субсидии и (или) выплаты	Подход 2	Гарантия минимальных доходов, Чили						Подход 1	
	Взимание платы за проезд по дорогам								Автомобильные концессии во Франции и Испании	
	Период реализации контракта					Подход 3				
			1.- Мост через р. Северн			2. PVR, Чили			3. Португалия	

Источник: Вассалло (2007 г.)

Распределение транспортного риска на основании годовой прибыли

Согласно этому принципу, основанному на размере предполагаемого годового дохода, определяются минимальный и максимальный уровни дохода, которые диктуют минимальный уровень гарантии:

- В случае если реальный доход **превышает** максимальный установленный уровень, то концессионер должен делиться доходом с государством;
- В случае если реальный доход **ниже** минимального установленного уровня, то государство должно выплачивать концессионеру компенсацию;
- В случае, когда размер реального дохода находится **между** минимальным и максимальным уровнями, правительство не имеет отношения к доходам концессионера.

Притом, что распределение транспортного риска ограничивает риски частного сектора и расходы на ГЧП, зачастую сложно принять минимальный и максимальный уровни доходов (условные обязательства), а также уровни выплат государства или концессионеров.

Принцип минимального дохода применяется в Чили.

Распределение транспортных рисков на основании доходов от сборов

При таком методе распределения транспортных рисков продолжительность концессионного контракта связана с транспортными потоками. Концепция заключается в том, чтобы превратить транспортный риск в эндогенную переменную контракта. По сути, концессионный контракт действует лишь до достижения определенного объема дохода. Таким образом, продолжительность контракта снижается при повышении транспортной нагрузки. Если транспортные потоки будут снижаться, срок контракта будет продлеваться.

При таком распределении рисков государственные ресурсы защищены, так как компенсация основана на времени, а не на деньгах. Подобный метод был опробован в таких проектах, как мост через реку Северн в Великобритании, мост Лузопонте в Португалии и в ряде дорожных концессий в Чили под названием «минимальная дисконтированная величина дохода».

Подрядчик может сдерживать максимальный срок действия контракта, который может привести к потере доходов, если намеченный совокупный объем прибыли не достигнут по окончании максимального срока действия контракта. При этом соответствующий минимальный срок действия контракта позволяет достигнуть потенциального верхнего уровня прибыли подрядчика и сделать контракт более привлекательным.

Распределение транспортных рисков на основании прибыли и внутренней нормы доходности

Этот метод преимущественно используется во Франции (например, в случае нового моста Милло) и Испании, он означает, что в контракте предусматривается возможность изменения отдельных положений на основании получаемых концессионером доходов или действительной внутренней нормы доходности проекта. Обычно такими положениями являются те, которые связаны с длительностью контракта, размером тарифов, распределением доходов и (или) субсидиями.

Недостатком такого метода является трудность отслеживания ВНД и прибыли без компетентного отдела ГЧП в составе нанимающего органа. При этом проект можно подвергать профессиональному мониторингу и (или) аудиту на регулярной основе.

Снижение рисков

Веб-страница Всемирного банка, посвященная вопросам инфраструктуры и права, содержит матрицы типичные рисков для платных дорог (в сокращенной и полной версии), а также ряд образцов концессионных соглашений, ссылки на другие концессионные договора и соглашения по схеме «проектирование-строительство-эксплуатация».



Страница Всемирного банка «Инфраструктура и право» (потребуется логин и пароль; для доступа выберите «создать учетную запись»)

Как снижать риски

Вопросы снижения рисков могут быть запутанными, если не подходить к ним с позиции обсуждающей их стороны.


Необходимо учитывать глобальный уровень проектного риска, который представляет собой сумму всех индивидуальных рисков проекта независимо от того, среди кого они были распределены. Правительству следует придерживаться такого глобального взгляда при принятии решения о реализации проекта и возможных вариантов ГЧП.


Как указывалось выше, каждая сторона ГЧП будет оценивать стоимость своих услуг, исходя из предполагаемой компенсации за риски и размеров премий, выплачиваемых за передачу рисков другому участнику. В конечном итоге сумма всех премий за риски включается в общую стоимость проекта, покрываемую налогоплательщиками или пользователями.


Общий риск проекта включает риск того, что какой-либо участник не сможет предоставить свои услуги. Хорошо известно, что замена участника проекта ГЧП приводит к увеличению общей стоимости проекта, что в конечном итоге ляжет на налогоплательщиков или пользователей дорог.

Для снижения общей стоимости проекта в обязанности правительства должно входить обеспечение:

- эффективного распределения рисков между участниками в целях минимизации необходимого размера премий. Распределение индивидуальных рисков является в определенном смысле лучшим способом снижения общего проектного риска;
- привлечения наиболее квалифицированных участников ГЧП на всех проектных уровнях.

 «Правительственные гарантии: выявление и оценка рисков в инфраструктурных проектах с частным финансированием», Всемирный банк, 2007 г.

 «Работа с государственными рисками в частной инфраструктуре», Т. Ирвин, М. Кляйн, Дж. Э. Перри, М. Тобани, Всемирный банк, 1998 г.

 «Обзор методов снижения рисков: инструменты, финансирование, последние тенденции и изменения в области инфраструктуры», 2007 г.

Снижение индивидуальных рисков

Участники проекта также имеют доступ к средствам и инструментам снижения определенных для них рисков.

Методы финансирования проекта предусматривают возможность безрегрессивного или ограниченно регрессивного финансирования. В таких случаях выплаты кредиторам производятся из валовой маржи самофинансирования проекта. Если проект не генерирует достаточно средств для погашения долга, то у кредиторов появляется доступ к проектным активам при условии, что они имеют рыночную ценность и не возвращаются нанимающему органу по завершению проекта.

При этой методике кредиторы являются полноценными партнерами в рамках проекта, несут значительную часть рисков, если учрежденная в этих целях концессионная компания (СПК) не имеет ранее существовавших материальных активов или антецедентов.

Таким образом, ключевым вопросом является распределение рисков между различными партнерами (кредиторами, подрядчиками, операторами и концессионными компаниями). Кредиторы также будут стремиться избежать последствий возможной неплатежеспособности концессионной компании (требуя права в таком случае заменить неуспешную концессионную компанию).

Более того, если концессионная компания проводит публичную эмиссию ценных бумаг, то наличие мелких акционеров будет служить средством давления на государственные органы, саму концессионную компанию и кредиторов (Финансирование проекта).

Снижение технического риска

Связанные со строительством и эксплуатацией технические риски, могут быть снижены путем проведения предварительных исследований. Зачастую государство спешит перейти к идентификационной стадии и игнорирует проведение необходимых исследований. Особое внимание следует уделять геотехническим условиям проекта, которые могут иметь решающее значение для его стоимости. Подобные исследования должны проводиться надежными консультантами, обладающими достаточным опытом. Зачастую, гораздо важнее провести надежные предварительные изыскания исследования, чем детальный анализ, основанный на несостоятельных исходных данных.

Снижение политических и экономических рисков

Часто используемые инструменты снижения рисков защищают от следующих политических рисков:

- **Валютные и операционные риски:** потери, вызванные снижением обменных курсов валют, обесцениванием валюты или невозможностью вывести средства из страны реализации проекта;
- **Экспроприационные риски:** потери, связанные с изменением исходной структуры собственности проекта;
- **Военные риски.**

Традиционные политические риски могут быть проанализированы и оценены страховщиками исходя из прежних тенденций в стране, в которой планируется реализация проекта ГЧП. В последние годы отмечается необходимость обеспечения таких новых политических рисков, как:

- **Риски нарушения контракта:** потери, вызванные единогласным отказом государства от обязательств по контракту ГЧП;
- **Риски неуплаты:** случаи, когда государство отказывается выплачивать причитающиеся по закону или контракту суммы частному партнеру;
- **Нормативные риски:** потери, вызванные решением правительства, например, о внесении изменения (непредусмотренного контрактом) в законодательство, правила, налоги, а также связанные с противодействием применению формулы определения тарифов;
- **Субсуверенные риски:** потери, вызванные действиями государственных органов более низкого уровня, таких как власти штатов, графств и муниципалитетов.

Принятие проекта общественностью, являющееся основным компонентом политического рисков, может быть наилучшим образом оптимизировано путем

привлечения общественности на ранней стадии проекта (Модуль 3 → «Экономическое развитие и общественные интересы – «Участие общества и консультации с общественностью»).

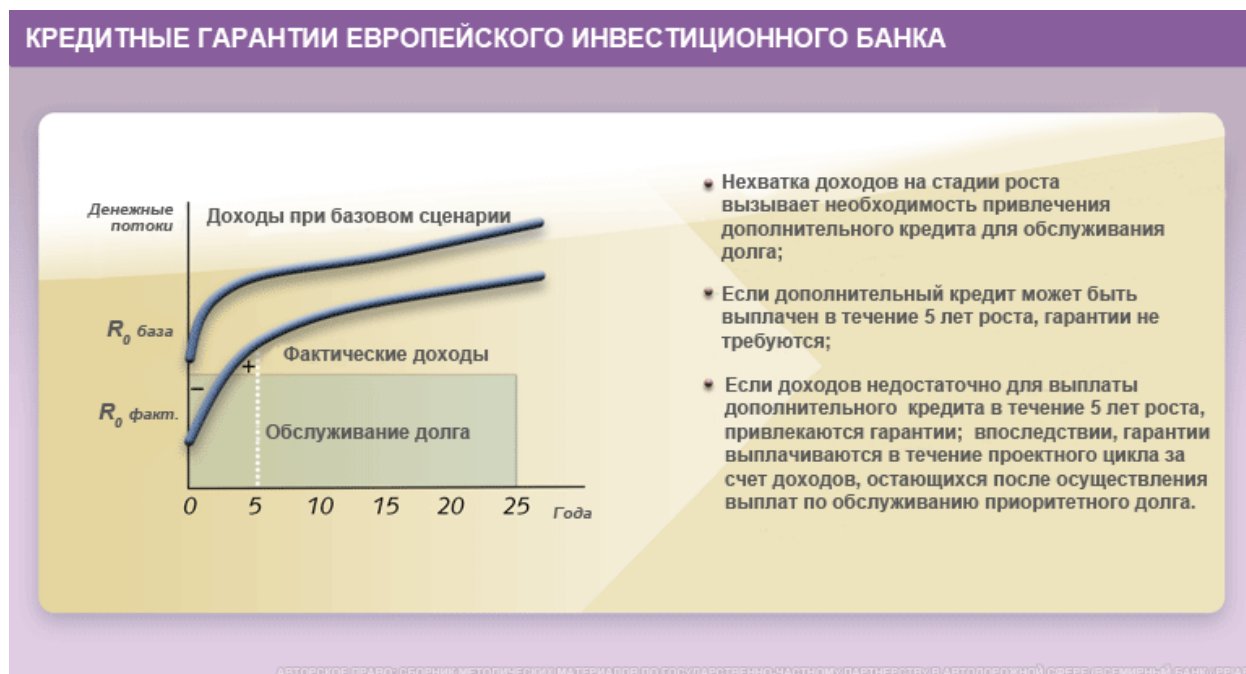
Инструменты снижения рисков

Участники проектов ГЧП могут полагаться на различные инструменты снижения рисков в целях покрытия потерь, связанных с коммерческими, политическими или обоими видами рисков. Большинство таких инструментов называются гарантией или страхованием. Основная разница заключается в способе использования мер защиты. Как правило, гарантия является относительно прямолинейным инструментом, в то время как страхование требует оценки страхового заявления перед выплатой. Некоторые инструменты обеспечивают полное покрытие, тогда как другие – лишь частичное.

К таким инструментам могут обращаться следующие участники проектов ГЧП:

- Кредитор, обеспокоенный кредитными рисками заемщика (концессионера) и стремящийся обеспечить возможное обслуживание долга.
- Акционер (обычно член концессионного совместного предприятия - концессионера), стремящийся защититься от потерь, связанных с его инвестициями в проект ГЧП.

Например, ЕИБ разработал займовые гарантии для трансъевропейской транспортной сети, принципы которой приведены на схеме ниже.



Источник: ЕИБ

Специализированные учреждения по снижению рисков

Некоторые частные и многосторонние организации разрабатывают инструменты повышения целесообразности проектов, снижая риски, неподконтрольные частным игрокам.

Эта область, в которой используются сложнее финансовые инструменты, является наиболее динамичной, и здесь невозможно привести исчерпывающее перечисление и описание всех подобных инструментов.

Следующая информация, тем не менее, может быть полезна разработчикам проектов.

Экспортно-кредитные агентства выдают гарантийные полисы, обеспечивающие инвестиционную деятельность за границей. Эти инструменты обычно предоставляют гарантии частным компаниям против таких рисков, как:

- Ущемление прав акционеров;
- Отказ произвести выплату, либо отказ в переводе платежа, либо отказ в переводе капиталовложений, либо отказ в компенсации убытков в соответствии с условиями концессионного контракта в случае национализации.



«Основные виды гарантий, предлагаемые ЭКА, пример французского экспортного кредитного банка», выдержка из пособия Всемирного банка.

Международные финансовые институты также предоставляют инструменты снижения рисков:



«Финансовый кредит с многосторонним «зонтиком» (займы типов «А» и «Б»)», выдержка из Сборника методически материалов Всемирного банка.



«Программа Всемирного банка по предоставлению частичных гарантий рисков», выдержка из Сборника методических материалов Всемирного банка.



«Существующие на рынке финансовые инструменты для снижения рисков, связанных с обменом валют и колебаниями курсов», выдержка из пособия Всемирного банка: финансовое планирование проекта в части управления политическими рисками.

Иногда для этих целей возможно привлечение частных страховщиков.

Тем не менее, следует подчеркнуть, что все вышеуказанные инструменты подразумевают дополнительные издержки для проекта, и этот фактор необходимо оценивать сообразно величине вероятного риска.

Сам контракт, с учетом срока его действия и величины расходов, может содержать собственные гарантии исполнения. В случае недостижения поставленных целей, при условии, что частные партнеры выполнили в определенной степени свои обязательства, выполненный объем работ возвращается государственному партнеру (чья поддержка, если таковая оказывается, должна быть значительно ниже уровня уже понесенных расходов).

Доходы

В этом разделе описываются доходы в рамках проектов ГЧП, также известные как возмещение затрат, с точки зрения государственного сектора. Приводятся источники доходов, доступные для финансирования проектов ГЧП, экономические субъекты в рамках сообщества, среди которых будут взиматься эти средства – либо плательщики за проезд по дорогам и (или) пользователи дорог, либо их комбинация, а также рассматриваются соответствующие механизмы.

Связанный с этим вопрос возврата инвестиций рассматривается в разделе «Финансы», где описываются способы компенсации частного сектора после внесения им вклада в предварительное финансирование проекта.

Выплаты частному сектору

Частные компании, участвующие в проектах ГЧП, несомненно, очень тревожит то, каким образом им будут обеспечены их инвестиции, включая ежегодные затраты на эксплуатацию и обслуживание. Контракты обычно имеют долгосрочный характер, и частные фирмы будут весьма неохотно соглашаться на участие, если у них не будет уверенности в том, что финансирование будет предоставлено, и что оно будет получено от надежных источников.

Важно различать понятия доходов (например, сбор платежей) и выплаты частному сектору, так как они далеко не обязательно будут связаны между собой.

Например, как указывалось в Модуле 2 - > «Риски», далеко не всегда в интересах государства перекладывать коммерческий риск на частного оператора. Можно привлечь частную компанию для сбора платежей от имени правительства, которое впоследствии производит выплаты дорожному оператору. Сборщиком платежей и оператором дороги может быть одна и та же компания, но в таком случае денежные потоки должны быть отдельными и вознаграждение оператора не должно быть связано со сбором платежей. Выплаты частным фирмам со стороны государственного сектора, хотя выводят коммерческий риск за пределы ответственности оператора, не исключают включения в контрактное соглашение стимулов эффективности (контракты, основанные на эффективности).

Источники доходов

Поступления на развитие дорожной инфраструктуры происходят в основном из двух источников: от пользователей дорог, от налогоплательщиков, или от сочетания этих двух групп.

Термин «пользователи дорог» следует понимать в широком смысле; к нему относятся физические и юридических лица – собственники транспортных средств, с которых взимаются сборы на основании расстояния, времени или нагрузки. Существуют различные системы взимания платежей и извлечения доходов, включая предоплату, наклейки (виньетки) или механический/ручной сбор.

Вклад налогоплательщиков заключается в:

- Общих налогах (таких как подоходные налоги или НДС), поступающих в общий государственный бюджет,
- Конкретных или резервируемых налогов, связанных с владением или использованием транспортных средств (таких как акциз на бензин, налог на импорт, налог на лицензирование и пр.). Эти специальные налоги могут выделяться на улучшение дорожной сети, если они переводятся в дорожный фонд.

Не существует четкой границы между сборами за использование конкретной дороги и общими налогами, связанными с владением или использованием автомобиля, так как и те, и другие уплачиваются всеми владельцами автомобилей, как следствие – всеми пользователями дорог. Несмотря на то, что налоги на ГСМ и на лицензирование не собираются с целью покрытия затрат определенных проектов, в конечном итоге они являются сборами с пользователей дорог на уровне дорожной сети.

Помимо этого, строительство и улучшение дорог имеют косвенные положительные последствия для окружающей экономической среды. Поэтому вполне резонно, что часть получаемых средств должна идти на финансирование проекта, будь то через доходы от рекламы, аренды земли вдоль дорог или от вторичной экономической деятельности.



«Механизмы выплат», 2004 г.

Доходы, получаемые от налогоплательщиков

Общие налоги: финансирование дорог из общего бюджета

Очевидно, что общие налоги не будут использоваться исключительно для финансирования дорожной инфраструктуры. В результате, финансирование автодорожных инвестиций из общего бюджета является своего рода дискриминацией по отношению к тем, кто не является пользователями дорог, но кто, тем не менее, вносит свой вклад в финансирование инфраструктуры, которой они не пользуются. У этого варианта развития есть как позитивные, так и

негативные внешние факторы, так как общество в целом получает косвенную выгоду от более низких цен, обусловленных более низкими транспортными издержками, и в то же время оно также страдает от негативных экологических последствий.

Конкретные налоги обоснованы не только как справедливый способ получения доходов от сообщества, они также позволяют правительству приспособить общую политику налогообложения к своим политическим целям (энергосбережение, защита окружающей среды, транспортная политика).

Однако социальные вопросы могут быть лишь отчасти решены с помощью конкретных налогов. Лицензирование автомобилей обычно основано на стоимости автомобиля или на рабочем объеме двигателя, но почти не связано с социальными условиями пользователей дорог.

Помимо политического вопроса о том, кто должен оплачивать дорожные инвестиции и обслуживание дорог, еще одним жизненно важным вопросом для управления дорожной системой является создание эффективного механизма покрытия издержек.

Скрытые сборы и (или) аннуитеты (также известные как плата за эксплуатационную готовность) выплачиваются частично или полностью налогоплательщиками, а не пользователями дорог. В обоих случаях частный сектор строит инфраструктуру и получает компенсацию после открытия проекта. При использовании системы скрытых платежей выплаты связаны с уровнем транспортной нагрузки. При использовании принципа аннуитета и (или) платы за эксплуатационную готовность концессионер получает компенсацию согласно предварительной договоренности после того, как дорога становится пригодной к эксплуатации. На дороге сборы не взимаются, т.е. пользователи ничего не платят; государство напрямую платит концессионеру из налогов. Система аннуитетов распространена в Индии, а системы со скрытым сбором платежей используются в Португалии и Великобритании, однако в последнее время интерес к ним начал спадать. В Великобритании Национальное финансово-ревизионное управление выступало с критикой систем со скрытым сбором платежей, указывая на отсутствие в этой системе связанных с риском стимулов, и для многих платных дорог использовалась системы аннуитетов или платы за эксплуатационную готовность.

Финансирование дорог: обеспечение стабильности и выделения средств

В строго экономическом плане предпочтительно финансирование обслуживания объектов инфраструктуры из общего бюджета, так как выделение средств будет подвергаться такому же тщательному контролю со стороны правительства, как и другие государственные фонды, и использование государственных средств в рамках бюджета может быть скорректировано для отражения экономического оптимума.

При этом многие страны, особенно с низким и средним уровнем доходов, столкнувшись с дефицитом налоговых поступлений и бюджетов в сочетании с настоятельными политическими требованиями, часто использовали средства, выделенные на дорожное обслуживание, на другие, более приоритетные направления. Этот процесс зачастую приводит к недостаточности и непредсказуемости дорожных бюджетов, что может поставить под угрозу эффективное долгосрочное управление и устойчивое развитие дорожной сети.

Дорожные фонды, или фонды обслуживания дорог, являются целевыми фондами, предназначенными для обслуживания дорог; они финансируются в основном из государственных источников (за счет налогов, сборов и пошлин) и, возможно, также дорожных сборов. Дорожные фонды, таким образом, предназначены для обеспечения стабильного и целевого выделения средств на содержание и эксплуатацию дорог посредством распределения фондов, выделяемых на дорожные цели из консолидированного бюджета, и индивидуального управления ими.

Понятие дорожного фонда не является новой концепцией. Они существовали и до сих пор существуют в развитых странах, в частности, в Соединенных Штатах Америки и в Японии они были созданы в 1950-х годах. Центральный дорожный фонд существует в Индии с 1929 года. Они также существуют в большом числе стран с переходной экономикой и развивающихся стран.

Изначально задача фондов состояла в выделении отдельных дорожных налогов и сборов, их хранение на специальных внебюджетных счетах, или в дорожном фонде, для обеспечения расходов на дороги. Эти фонды как таковые не существовали в форме организаций; это скорее были статьи государственного бюджета, которые контролировались соответствующими отраслевыми министерствами и были предназначены для финансирования технического обслуживания дорог.

При этом эффективность подобных фондов была неоднозначной. Среди наиболее часто приводимых проблем были следующие: низкий уровень финансового управления; отсутствие независимых аудитов; избыточное использование фондовых средств на непредвиденные расходы; отвлечение средств; а также слабый надзор. В результате многие из этих первых фондов, иногда именуемых «первым поколением» дорожных фондов, фактически были закрыты, зачастую по открытому настоянию Всемирного банка и МФК, в частности, в Европе и Центральной Азии (например, в Грузии, Латвии, Румынии и Российской Федерации), а также в Африке южнее Сахары (Мали). Некоторые фонды «первого поколения» в странах Африки южнее Сахары в настоящее время перестраиваются для решения указанных проблем (например, в Габоне, Мадагаскаре и Сенегале).

В связи с описанными недостатками были созданы фонды «второго поколения». Основной особенностью этого вида дорожных фондов было создание конкретных правовых и организационных рамок, обеспечивающих адекватное управление

средствами и отчетность перед пользователями и правительством. Поэтому дорожные фонды «второго поколения» регулируются специальными нормами права, определяющими роли и обязанности представительной дирекции по наблюдению за операциями, и секретариата по ежедневному управлению делами дорожного фонда. Законодатели, как правило, стремятся создать орган с уникальным мандатом на обеспечение ресурсов и перенаправление этих средств подмандатным дорожным организациям.

Основные характеристики фондов «второго поколения» в их обычном понимании изложены ниже:

- Прочная правовая основа - отдельное управление дорожного фонда, четкие правила и регуляции;
- Орган, являющийся заказчиком, а не поставщиком услуг технического обслуживания дорог;
- Строгий надзор, государственно-частное правление;
- Дополнительные доходы для бюджета, получаемые за счет дорожных сборов и направляемых непосредственно на банковский счет дорожного фонда.
- Прочные системы финансового управления, простая и эффективная административная структура;
- регулярные технические и финансовые аудиты.

Дорожные фонды должны также соответствовать принципам МВФ и финансовых министерств по поддержанию общего распределенного бюджета. Критерии МВФ для определения приемлемости дорожных фондов, обозначенные Поттером (1997 г.) включают:

- упор на целевом финансировании обслуживания дорог, не на уклонении от жесткой бюджетной дисциплины;
- разделение функции дорожного фонда как заказчика услуг и функции обеспечения технического обслуживания дорог;
- наличие дирекции с участием представителей частного сектора, но свободной от влияния со стороны производителя;
- принятие функциональной системы финансового управления для обеспечения стандартов равных или более высоких, чем те, которые преимущественно используются центральным правительством.

Программа транспортной политики в странах Африки южнее Сахары (SSATP) была направлена на создание дорожных фондов второго поколения с конца 1980-х годов в рамках программы дорожного обслуживания и финансирования (RMF/SSATP).

В программе SSATP путем анализа ее базы данных (матрицы RMI) было установлено, что в то время как дорожные фонды смогли обеспечить более стабильный и прогнозируемый приток финансов в сферу дорожного обслуживания, прогресс в размерах страны значительно варьируется, и то, что стране удалось создать дорожный фонд, вовсе не означает, что он на 100% эффективен или целиком автономен. В большинстве случаев создание дорожных

фондов не решило проблему неэффективного привлечения и использования средств для обслуживания дорог. Результаты также свидетельствуют о том, что необходимы дополнительные услуги для сохранения и развития тех преимуществ, которые может принести совершенствование практики управления дорогами и более рациональное использование имеющихся ресурсов.

Матрица RMI программы SSATP ежегодно обновляется; в ней обобщается прогресс 30 стран африканского региона южнее Сахары в реализации реформ с особым акцентом на эффективность дорожных фондов.

Передовая практика и опыт создания дорожных фондов и управления ими описаны в следующих работах:



«Бюллетень по транспорту и коммуникациям для Азиатского и Тихоокеанского региона», №. 75, Дорожные фонды, ЭСКАТО, 2005 г.



«Финансирование дорожного обслуживания в африканских странах к югу от Сахары: реформы и прогресс развития дорожных фондов второго поколения», Мустафа Бенмаамар, SSATP, сентябрь 2006 г.

Доходы, поступающие от пользователей дорог

Дорожные сборы

Дорожные сборы – это платежи, взимаемые с пользователей за доступ к участку дорожной сети, прямо или косвенно связанные с пройденной дистанцией.

Вследствие прямой связи между предоставлением услуги и соответствующей оплатой пользователем, взимание дорожных сборов может считаться справедливым способом мобилизации ресурсов и эффективным методом создания в обществе чувства причастности, благодаря чему общество начинает принимать издержки строительства и содержания всех объектов сети.

Непосредственное взимание платы частным оператором как основа для компенсации его издержек является наиболее распространенным способом структурирования проектов платных дорог с частным финансированием. Целесообразность такого подхода, как правило, должна изучаться государством на раннем этапе для того, чтобы определить сопоставимость объема генерируемого проектом дохода с уровнем инвестиций, требуемых от частных застройщиков (Модуль 5 → «Комплексная экспертиза и обоснование»).

В тех случаях, когда предполагаемый доход не соответствует объему инвестиций или работ, требуемых от частного сектора, государственная поддержка (Модуль 3 «Концепция ГЧП» -> «Финансовая методика» → «Финансовая и (или) бюджетная поддержка, стимулы и гарантии») может способствовать финансовой

реалистичности проекта благодаря снижению доли частного сектора в эксплуатационных издержках и перевода остальной деятельности и расходов под ответственность государственных учреждений.

Должны быть четко определены правила, регулирующие принципы установления дорожных сборов, которые критичны для стабильности проекта. Размеры тарифов, как правило, являются предметом отдельных положений контракта, причем максимальный уровень обычно привязан к инфляции (индексу розничных цен, ИРЦ); либо может применяться более сложная формула с учетом факторов инфляции, транспортной нагрузки и показателей эффективности.

Объем транспортных потоков на платных дорогах не всегда соответствуют прогнозам, составленным в ходе предварительных исследований и подготовки проекта. Изменения как объемов, так и структуры (видов) транспорта непосредственно отражаются на доходах оператора.

Необходимо учитывать возможность таких колебаний на протяжении всего периода реализации проекта для обеспечения справедливого отношения как к общественности, так и к частному сектору.

Финансовое регулирование является одной из наиболее важных и сложных задач государственного сектора в проектах ГЧП (Модуль 3 → «Законодательная база и регуляторные механизмы»).

Готовность и способность пользователей платить

Допустимость взимания платы за проезд по дорогам является зачастую серьезной проблемой для государственных органов и частных операторов, ответственных за их взимание.

Сам принцип платных дорог с трудом принимается общественностью, и обычно первый случай введения платы за проезд по дорогам в стране сопровождается протестами, политическими дебатами и иногда исками со стороны оппонировавших групп.

Пользователи дорог должны быть ознакомлены с процессом принятия решений на ранней стадии и необходимо прилагать все усилия, чтобы донести преимущества системы платных дорог до общественности. (Модуль 3 – «Экономическое развитие и общественные интересы» – «Участие общества и консультации с общественностью»).

Люди будут более склонны платить за новую услугу, чем за услугу, которая раньше была бесплатной, если эта услуга была существенно улучшена. Следовательно, не рекомендуется начинать реализовывать системы платных дорог в браунфилд-проектах в странах, не имеющих опыта пользования платными дорогами, за исключением случаев действительно кардинального повышения качества.

Даже в случае принятия общего принципа платных дорог, величина сборов должна устанавливаться на адекватном уровне и изменяться соответственно. Сборы имеют влияние на спрос на транспорт, который в свою очередь влияет на финансовую и экономическую жизнеспособность проекта. (Модуль 3 → «Отраслевое планирование и стратегия» → «Планирование и разработка политики» – «Прогнозирование спроса» → «Влияние платы за проезд на спрос на транспортные перевозки»).

Лица, ответственные за принятие решений, должны решить, предоставлять ли пользователям «бесплатные» альтернативные дороги, параллельные платному коридору. Такой конкурирующий инфраструктурный объект автоматически отвлечет на себя часть транспорта с платных дорог, но при этом его существование может быть обосновано:

- социально: обеспечение транспортной альтернативы для бедных слоев населения;
- психологически: значительно облегчает принятие пользователями, осознающим, что у них есть альтернатива;
- экономически: всем участникам предоставляется выбор между двумя альтернативами с различным уровнем сервиса (времени в пути, общей стоимости поездки) в зависимости от важности поездки;
- созданием конкуренции на рынке, который в противном случае будет монополизирован, что может привести к злоупотреблению оператором своим доминирующим положением.

Решение о предоставлении бесплатной альтернативы должно приниматься на основе обстоятельного экономического анализа коридора, целью которого является установить, оправдывает ли спрос на транспорте дублирование маршрута на этом участке. Правила, относящиеся к альтернативным маршрутам, должны быть четко прописаны в контрактных обязательствах обеих сторон и не должны меняться с течением времени.

Дополнительные услуги также являются формой взимания оплаты с пользователей

К этим услугам относится обеспечение работы автозаправочных станций, мест отдыха и сферы услуг (рестораны, гостиницы и т.д.) и наличие информационных услуг вдоль трассы. Притом, что они, как правило, предназначены для всех пользователей, они могут также включать услуги, специально ориентированные на водителей грузовиков, которые проводят значительно больше времени в дороге, чем большинство водителей. Так как большинство поставщиков этих услуг работают на закрытом рынке, они в состоянии устанавливать премию, которой можно делиться с оператором дороги. Такие договоренности могут принимать форму взимаемого государством конкретного налога (на имущество), субконцессионного сбора (доля прибыли, процент от оборота, и т.д.), авансового платежа или вклада в финансирование проекта.

Прогресс развития территории достигается за счет развития прилегающих к дороге районов, не направленного непосредственно на пользователей дороги.

К такой деятельности относится создание торговых центров, парков отдыха, офисных зданий и промышленных объектов. Они имеют прямую (доступ) или косвенную (лучшие подъезды и соединения) выгоду от дороги, но разрабатываются в рамках схемы, полностью отличной от схем дорожного развития в плане финансирования и земельных требований.

К прогрессу развития территории также относятся такие услуги, как укладка кабеля вдоль автомагистрали (т.е., кабельные компании используют автодорожный коридор для развития своих сетей).

В случае полностью государственных проектов правительство может рассчитывать на выгоду от такого развития благодаря дополнительным налогам и созданию рабочих мест, и поэтому правительство может не желать проведения переговоров о дальнейших договоренностях с этими разработчиками (фактически проведение дороги может быть результатом привлечения этих разработчиков).

В случае проектов частного сектора, для вспомогательных услуг могут быть разработаны аналогичные механизмы, включая приглашения к участию в финансировании проекта дороги.

Проекты ГЧП также могут реализовываться как часть программы застройки, т.е. частные разработчики могут соглашаться финансировать и строить дороги в обмен на одобрение их (имущественных) интересов по застройке территорий.

Дорожное ценообразование

Дорожное ценообразование (размеры сборов с пользователей дорог), состоящее преимущественно из дорожных сборов и специальных налогов, является основополагающим вопросом для руководящих кругов, который следует рассматривать вне контекста финансовых ограничений осуществимости проектов с частным капиталом.

При установлении цен необходимо принимать во внимание желание и способность пользователей платить. Дорожное ценообразование является очень четким методом проецирования политики государства по определению той части общих затрат (инвестиции, обслуживание и эксплуатация), которая будет покрыта за счет пользователей дорог и общества в целом.

Какая часть всех затрат проекта должна покрываться за счет сборов с пользователей?

Предельные издержки – это расходы, связанные с каждым дополнительным водителем, пользующимся дорогой сразу после начала функционирования

инфраструктуры. Такие расходы, как правило, являются низкими для объектов дорожной инфраструктуры до момента появления дорожных пробок и достижения максимальной нагрузки.

Оплата дорожного движения с привязкой к предельным затратам будет требовать низких тарифов в свободные от заторов периоды, и внезапное резкое повышение для коррекции инфраструктуры по достижении максимальной нагрузки.

Для достижения экономического оптимума (обычно называемого оптимумом Парето) величина сборов должна быть установлена на уровне предельных издержек. Это, однако, может привести к пробелу в бюджете проекта из-за высокой начальной стоимости объектов дорожной инфраструктуры. Существует два варианта заполнения этого пробела:

- Финансирование первоначальных инвестиций за счет общественных средств. Такой выбор может быть оправдан тем, что сообщество (налогоплательщики) получает выгоду от положительных внешних факторов, создаваемых инфраструктурой;
- Взимание с некоторых категорий пользователей тарифов, превышающих предельные издержки сборов для частичного или полного покрытия инвестиционных издержек (ценообразование по Рамсею).

В целом, если сборы с пользователей превышают предельный уровень расходов, то это приводит к недостижению экономического оптимума для данного проекта. В определенной степени экономическим ответом на вопрос: «Должна ли дорога быть платной?» служит «Нет». С учетом неэкономических ограничений практический вопрос скорее звучит так: «Платные дороги или ничего?». Взимание сборов – не панацея, но зачастую хороший способ сделать проект осуществимым.

Управление спросом

Сборы с пользователей, в частности дорожные, могут быть использованы для управления спросом. Другими словами, величина сборов может использоваться как фактор привлечения или отталкивания транспорта и оптимизации использования дорожной сети.

В основном выделяют три основные цели управления транспортом:

- Оптимизация транспортных потоков для повышения экономической отдачи дороги. Особое внимание следует уделять:
 - объемам движения: при превышении пропускной способности дороги выгода значительно снижается;
 - структуре транспорта: негативное воздействие тяжелого транспорта на издержки обслуживания несопоставимы (повреждение покрытия).
- Оптимизация доходов от сборов тесно связана с оптимизацией движения, но с акцентом на то, сколько пользователи готовы заплатить. Помимо приведенных выше соображений, оптимизация доходов обычно предполагает взимание более высоких тарифов с тех пользователей, которые менее чувствительны к ценам;

- Социальные соображения: политической целью может быть защита менее обеспеченных пользователей дорог. Тем не менее, взимание сборов не является эффективным инструментом для учета социального ценообразования на транспортные услуги, так как система сборов не предусматривает структур ценообразования со сложными параметрами. Более совершенные системы могут предоставить законодателям больше гибкости в этом отношении. В развивающихся странах с активным использованием автобусного транспорта автобусные операторы могут облагаться меньшими сборами или, например, при этом могут опускаться сборы с пассажиров.

Определение размера тарифов является мощным способом достижения указанных выше целей. При этом очевидно, что они могут противоречить друг другу и правительство должно установить здесь четкие приоритеты.

Когда эксплуатацией дороги занимается государство, могут быть сделаны поправки, если изначальная тарифная структура не дает необходимых результатов.

Когда сборы напрямую связаны с доходами частного сектора, эти цели должны быть четко отражены в правилах, применяемых в процессе частного оператора (Модуль 5 → «Контрактно-закупочная деятельность»).

Следующие параметры обычно используются в управлении спросом:

- Дифференциация тарифов в зависимости от времени суток, дней недели и времени года. Тарифы повышаются в часы пик для минимизации транспортной нагрузки и понижаются в свободные часы для обеспечения более сбалансированного и равномерного использования дороги;
- Применение различных тарифов в зависимости от типа транспортного средства. Обычно более высокими сборами облагается транспорт, имеющий более негативное влияние на дорожную обстановку и стоимость обслуживания.

Эффективность управления спросом во многом зависит от наличия и точности информации о пользователях, в частности:

- Объемы и структура транспортных объемов;
- Схемы «отправление/назначение»;
- Чувствительность различных категорий пользователей дороги к тарифам.

Эти параметры особо внимательно изучаются на этапе обоснования инвестиций в проект и, в частности, при проведении экономической оценки (Модуль 3 → «Отраслевое планирование и стратегия» → «Планирование и разработка политики» → «Прогнозирование спроса»).

Как государственные участники, так и частные операторы должны внимательно отслеживать эти параметры в целях дальнейшей оптимизации управления спросом в период эксплуатации. В ГЧП регулирование тарифов является очень деликатным мероприятием, ограниченным контрактными обязательствами как государственного, так и частного сектора.

ПОДБОРКА ДОРОЖНЫХ ТАРИФОВ (2008 Г.)			
Страна	Проект	Центы США за км (ориентировочно)	Комментарии
Австрия		13,5	>3,5 и < 12 тонн
		72,6 евро – годовая виньетка	легковые автомобили
Австралия	М5	11	
Бразилия		3,5	
Канада	407 ETR	15	Максимальный тариф обычной зоны
Китай		3-6	
Колумбия	Богота-Картахена	3,6	
Хорватия	Загреб-Риека	6,9	
Франция		9	
Гонконг		8	
Индия		2,2	
Италия		9	
Испания	Барселона-Бильбао	8	
Великобритания	Платная дорога М6	16,5	Дневной тариф (06:00-23:00)
США	Платная дорога в Северной Каролине	8,4	

Источник: Консультанты, курсы валют за октябрь 2008 г.

Взимание платы за проезд по дорогам

Закрытые и открытые системы

В закрытой системе пункты сбора находятся на всех въездах и съездах с автомагистрали для того, чтобы все пользователи дорог платили пропорционально пути по магистрали.

В открытой системе пункты сбора расположены на магистрали через равные промежутки, и пользователи платят по тарифу, который связан не с непосредственно пройденным расстоянием, а с количеством пройденных станций.

На участках с особо плотным движением пункты взимания сборов негативно влияют на транспортную ситуацию, поскольку автомобилям приходится останавливаться для оплаты. Эта проблема обычно решается правильным проектированием пунктов сбора и самой станции, при котором количество кабинок

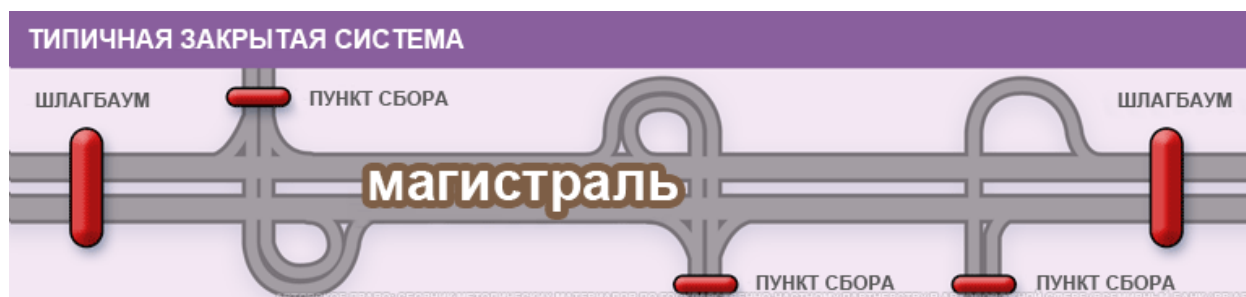
рассчитывается исходя из плотности потока и среднего времени, затрачиваемого на оплату.

Закрытая система

В закрытой системе пользователь въезжает на платную дорогу и не может покинуть ее, не заплатив согласно пройденному расстоянию и категории транспортного средства. В такой системе станции сбора платежей должны определять пункт въезда на магистраль и съезда с нее, пройденное расстояние и категорию транспортного средства, и взимать оплату. Поэтому шлагбаумы устанавливаются в начале и конце магистрали и на каждой разноуровневой развязке.

Считается, что закрытые системы хорошо подходят для междугородних участков по следующим причинам:

- Справедливость тарифов: тарифы рассчитываются на основании пройденного расстояния;
- Достаточно продолжительное среднее время в пути: количество операций по сравнению с расстоянием движения незначительно, время на оплату также незначительно в сравнении с общей продолжительностью поездки;
- За пределами городских зон земля обычно доступна по приемлемым ценам. По той же причине в городских зонах закрытые системы применяются редко.



Открытая система

В открытой системе платежи взимаются на установленных участках автомагистрали, либо на основной проезжей части, либо на развязках. Эти фиксированные тарифы не обязательно отражают последовательную ставку за километр, так как они могут относиться к различным дистанциям (тарифные расхождения присущи большинству открытых систем). Поэтому система требует, чтобы на дорожных станциях только определялись категории пользователей и собирались фиксированные тарифы в соответствии с категориями. Шлагбаумы, как правило, размещаются через равные промежутки.



Обычно открытая система предполагает:

- Высокую транспортную нагрузку;
- Достаточно большие площади для установки пунктов взимания оплаты, при этом электронные системы требуют меньше места;
- Частые остановки на больших дистанциях.

Обычно такая система хорошо подходит для пригородных районов или городских районов:

- Поездки на небольшие расстояния;
- Как правило, они требуют меньше места, чем закрытые системы.

Способы оплаты

Общим способом оплаты как в открытых, так и в закрытых системах является метод «остановись и заплати». Разработаны также новые методы сбора оплаты, которые не требуют от водителя остановки; вместо этого автомобиль идентифицируется системой дистанционного контроля во время его проезда, с остановкой или без, по выделенной полосе. Операция автоматически записывается, и оплата списывается со счета водителя. Такая система является намного более приемлемой услугой для постоянных пользователей.

Возможны следующие формы оплаты:

- **Оплата наличными:** наличные деньги являются традиционной формой оплаты, наиболее распространенной во многих странах, особенно в случае низких тарифов;
- **Магнитные карты:** карты национальных и иностранных банков, кредитные карты и индивидуальные карты, такие как карты топливных компаний или автомобильных клубов, например,
- Для регулярных пользователей существуют **специальные платежные системы:** эти системы особенно важны, если на отдельных участках платные дороги используются большим числом автомобилистов. Для регулярных пользователей существуют карты с заложенным лимитом средств (с микросхемой или магнитной полосой), системы автоматической идентификации автомобилей, и т.д.;
- Для случайных пользователей могут быть очень удобны **билеты** или **жетоны**.

Электронные системы дорожных сборов

Совершенствование технологии дорожных сборов ведет к выравниванию транспортных потоков, проходящих через станции взимания платежей.

В ряде стран с различной степенью успешности были реализованы новые электронные системы взимания сборов; они представляют многообещающее направление развития. Электронные системы обычно бывают трех видов:

- Системы на основе спутниковой навигации и мобильных средств коммуникации;
- Выделенные системы ближнего радиуса действия, в которых внутренний блок связывается с придорожным оборудованием;
- Система камер с технологией оптического распознавания символов для регистрации номерных знаков.

Эффективность и надежность таких систем постоянно совершенствуются; они уже доказали свои конкурентные преимущества, в особенности на дорогах с высокой загруженностью. Эти технологии позволяют водителям проезжать через пункт сбора платежей без остановки (см. примеры Чили и М6 в Великобритании, Модуль 6 «Методы» -> «Изучение международного опыта»).

Тем не менее, необходимо принимать меры для обеспечения понимания пользователями возможностей, предоставляемых электронными системами дорожных платежей. Также необходимо следить за тем, чтобы размер сборов и стоимость применяемых технологий не создавали дополнительных расходов и трудностей в сравнении с системами ручного сбора платежей.

Потенциальные недостатки таких систем должны тщательно оцениваться, в частности:

- даже если оборудование может быть закуплено за рубежом, в стране реализации проекта должны присутствовать соответствующие технологические ресурсы (квалифицированный труд, запасные части); кроме того, необходимо решить вопросы правовых ограничений, связанных с защитой личной информации и вопросами исполнения: без надлежащей правовой и оперативной возможности взимания платежей с уклоняющихся от уплаты граждан (право исполнительного производства) полностью электронная система дорожных платежей попросту бесполезна;
- многополосные системы электронного взимания платежей требуют хорошо развитой системы платежей (кредитные карты и т.д.) и вопросы исполнительного производства приобретают еще большую актуальность.

Несмотря на свою эффективность, электронные системы дорожных платежей создают парадокс тем, что делают процесс оплаты проезда менее затруднительным для пользователя, что снижает осведомленность о соответствующих затратах на строительство и обслуживание автомагистралей, в то время как подобная осведомленность предпочтительна для создания у населения чувства причастности к данному объекту инфраструктуры.

Низкоскоростные шлагбаумы

Эта технология использует формат обычного пункта сбора платежей с отдельными полосами, выделенными для абонентов системы. Автомобиль снижает скорость, приближаясь к барьеру, чтобы система смогла распознать абонента и пассажира, прежде чем шлагбаум поднимется за несколько секунд до проезда автомобиля. Эта технология позволяет повысить пропускную способность без значительных изменений для структуры пункта сбора платежей или системы исполнительного производства. В случае если система не распознает абонента, шлагбаум не поднимается и водитель не может проехать.

Пункты свободного проезда

При этой технологии машины проходят через пункт сбора платежей на обычной скорости. При этом используется оборудование, установленное на рамочных конструкциях над дорогой; будок нет, так как они представляют опасность для машин, движущихся с обычной для автомагистрали скоростью. Оборудование состоит из выделенного коммуникационного устройства короткого радиуса действия, а также камер с функциями оптического распознавания символов для распознавания номерных знаков незарегистрированных пользователей. Однако такая система предполагает наличие у оператора расширенных прав исполнительного производства для проверки номерных знаков машин, не являющихся абонентами системы (и как следствие, проезжающих без оплаты) для взыскания с них оплаты в дальнейшем.

Системы без взимания платы

При такой технологии нет ни пунктов, ни оборудования на рамочных конструкциях. Дистанция, которую проезжает пользователь дороги, рассчитывается с помощью GPS, встроенной в бортовое устройство – средство связи, устанавливаемое в автомобиле пользователя. Бортовое устройство содержит информацию о типе транспортного средства и уровне его выбросов в атмосферу, которая, в сочетании с данными об используемых дорогах, позволяет выставить счет в конце месяца. Такая система особенно актуальна, когда правительства решают обложить налогом дороги без использования пунктов сбора платежей. Первая такая система была реализована правительством Германии, которое ввело налог на грузовики, использующие федеральную дорожную сеть.

Городские сборы

В некоторых городах, в частности, в Лондоне и Стокгольме, были введены городские сборы. Автомобили, въезжающие в определенные центральные

районы, облагаются налогом; их фиксируют камеры с системами оптического распознавания символов, позволяющими регистрацию номерных знаков автомобилей. Целью такого налогообложения является оптимизация транспортных потоков и доступа к центру города путем снижения загруженности дорог, а также сбор средств для соответствующих мер по совершенствованию общественного транспорта. Так как эти средства не используются для компенсации расходов на содержание или обеспечение объектов инфраструктуры, такие сборы не считаются связанными с системой финансирования ГЧП и в «Сборнике» они не будут далее рассматриваться.

Виньетки (наклейки)

Альтернативным способом сбора платежей является продажа виньеток (наклеек), которые позволяют использование дорог в течение определенного периода времени. Основным преимуществом такой системы является то, что для контроля автомобилей на дороге требуется гораздо меньше времени, чем на их остановку для взимания оплаты. В результате также ограничивается негативное воздействие на заторы, так как контроль носит выборочный, а не системный характер. Виньетки могут продаваться на объектах оператора вдоль дороги, а также в торговых точках в соседних населенных пунктах.

Кто собирает платежи?

Платежи могут взиматься:

- Государственным органом; собранные средства передаются в общий бюджет или дорожный фонд;
- Государственной организацией, отвечающей за эксплуатацию дороги;
- Частной компанией от лица государства. В таком случае компания лишь предоставляет услуги по сбору платежей, которые оплачиваются отдельно;
- Частной компанией, ответственной за эксплуатацию дороги. Компенсация компании связана с объемом средств, собираемых из платежей.

Финансирование

В некоторых проектах платных дорог существует разбежка между социально-экономическими выгодами и финансовой прибыльностью. Обычно это называется «пробелом жизнеспособности». Этот пробел государство должно заполнить для привлечения частных инвесторов. Это может быть сделано с помощью прямых субсидий, финансовых стимулов и гарантий.

В случае, когда инвесторам предоставляются прямые субсидии, контракт ГЧП получает тот претендент, для которого требуется меньше субсидий, так как этот критерий, как правило, получает наиболее высокую оценку в процедуре оценки предложений.

Денежные стимулы могут помочь проекту ГЧП достичь финансового равновесия, например, понижая налог на прибыль для концессионера на начальном этапе контракта.

Гарантии – это потенциальные обязательства из общего бюджета, возникающие лишь в том случае, если не происходит каких-то предусмотренных контрактом событий, например, если объем транспорта не достигает какого-либо уровня.

Объем движения является важным, но не единственным показателем жизнеспособности. Обычно, согласно типичным стандартам строительства автомагистралей, считается, что пороговым значением плотности потока для жизнеспособности проекта ГЧП является 10 000 транспортных средств в день для гринфилд-проектов, и 6 000 для браунфилд-проектов.

Некоторые дороги имеют большое значение для социально-экономического развития в регионах с неплотными потоками, и если государство стремится финансировать такие проекты, то ему придется оказывать значительную бюджетную поддержку.

Использование частного капитала

Анализ и разработка финансовой схемы должны производиться после социально-экономического анализа, включая оценку следующих факторов:

- Общую стоимость проекта, включая строительство и реконструкцию, а также стоимость эксплуатации и обслуживания. Расходы в значительной степени зависят от объема работ по проекту;
- Оценка экономических выгод проекта производится в рамках экономического анализа. В основном, экономические выгоды связаны с ростом уровня сервиса для пользователей и принимают форму снижения расходов на содержание автомобилей, сокращения времени в пути,

снижение воздействия на окружающую среду, а также снижение числа пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий. Необходимо помнить о двух характеристиках этих выгод в целях структурирования финансирования проекта:

- Они обычно генерируются в течение всего периода реализации проекта, который обычно составляет от 15 до 20 лет;
- Для повышения уровня сервиса необходимо значительные первоначальные капиталовложения.

Если в экономическом анализе и других компонентах обоснования (оценки социальных и экологических последствий) сделан вывод о необходимости реализации проекта, у Правительства есть выбор между следующими вариантами финансирования (этот вопрос подробно рассматривается в разделе «Доходы»):

- **Финансирование за счет общего бюджета:** средства, как правило, поступающие от уплаты налогов и доходы, генерируемые государственным имуществом, частично направляются на финансирование реализации проекта. Однако центральное правительство и местные органы власти не могут бесконечно повышать налоговое бремя государства без риска создания социальной нестабильности. Более того, страны, начинающие работу над широкомасштабными программами восстановления и строительства дорог в редких случаях могут изыскать требуемые средства из бюджета;
- **Финансирование за счет сборов с потребителей:** финансирование за счет платежей и специальных налогов (например, топливного налога, лицензирования транспортных средств), собираемых с пользователей в рамках проекта;
- Ограничение пользовательских платежей и государственной поддержки.

Перед правительством стоит задача создания соответствующей финансовой схемы в случае расхождений между объемом требуемых ресурсов и имеющимися средствами и (или) средствами, генерируемыми проектом. Существует два варианта:

- Государственное бюджетное финансирование по-прежнему остается наиболее распространенным способом финансирования дорожной инфраструктуры, однако его требования очень высокие, а ресурсы крайне ограничены с учетом ряда конкурирующих требований, например, в области образования или здравоохранения;
- Частное финансирование в рамках предложений корпоративного или проектного финансирования дает правительству возможность изыскать дополнительные источники и тем самым ограничить объем государственных средств, непосредственно выделяемых для проекта.

От схемы финансирования зависит экономическая целесообразность проекта.

Эффект частного финансирования:

- Увеличение стоимости финансирования вследствие более высоких процентных ставок, выплачиваемых частными инвесторами по сравнению с правительством.

В случае взимания на дорогах платы:

- Сокращение транспортных потоков, в зависимости от эластичности спроса и выгоды использования услуги в сравнении с величиной сбора. Уровень тарифов может сократить транспортный поток настолько, что проект станет экономически нежизнеспособным (Модуль 3 -> «Отраслевое планирование и стратегия» -> «Планирование и разработка политики» -> «Прогнозирование спроса» -> «Влияние платы за проезд на спрос на транспортные перевозки»);
- Повышение стоимости строительства в связи с дополнительными расходами на строительство и эксплуатацию пунктов сбора оплаты.

Проектное финансирование

Проектное финансирование – это термин, определяющий конкретный тип финансирования, при котором предполагаемый поток доходов (денежный поток) проекта является практически единственным источником оплаты процентных ставок и погашения долга, требуемого для его финансирования. Синонимом проектного финансирования является безрегрессивное финансирование. Как предполагает слово «практически» в определении, принцип отказа от регресса является сложным и более привычным будет принцип «ограниченного регресса», при котором предполагается, что денежные потоки должны финансировать большую часть инвестиций, при этом включая положение об определенных внешних (по отношению к проекту) и (или) запасных источниках финансирования.

Концепция проектного финансирования состоит в структурировании и сборе средств самостоятельной проектной компанией на основании предполагаемых проектных денежных потоков. Ответственность проектной компании (специальной проектной компании - СПК), вступающей в соглашение о ГЧП, заключается в реализации проекта и управлении им. В этих целях она обеспечивает финансирование и зачастую заключает контракты с субподрядчиками на строительные и эксплуатационные работы. Правительство также может оказывать проекту поддержку посредством прямой помощи или, что более вероятно, посредством механизмов снижения рисков и (или) гарантий.

В отличие от других видов финансирования (корпоративного финансирования), у кредиторов полностью отсутствует или имеется ограниченное право регресса по отношению к организациям, инициировавшим данный проект (спонсорам, акционерам и т.д.) в случае возникновения проблем с компенсацией в рамках проекта.

Таким образом, проектное финансирование включает механизмы как финансирования, так и возврата инвестиций, которые являются двумя стороны одной монеты: денежный поток (после вычета эксплуатационных расходов и налогов) должен быть достаточным для обслуживания и погашения долга, а также для и обеспечения доходности капитала.

Проектное финансирование является достаточно практичным инструментом для компаний с недостаточно крепким балансом для принятия на себя всего долга, которые стремятся избежать гарантии корпоративной выплаты, предпочитая «внебалансовое» финансирование проекта.

Притом, что проектное финансирование может быть использовано для проектов всех видов и размеров, оно чаще всего используется для финансирования наиболее дорогих проектов, таких как крупные инфраструктурные проекты или платные дороги. Расходы, связанные с реализацией соответствующих структур, не позволяют использовать этот механизм для проектов меньшего масштаба.

Принципы

Несколько компаний, формирующих Консорциум, вносят свой вклад в разработку проекта. Для того чтобы четко разграничить спонсоров и сам проект, создается специальная проектная компания, после того, как клиент поручает проект консорциуму. Спонсоры затем становятся акционерами СПК; их обязательства ограничиваются размером акционерного капитала, инвестированного ими в новую компанию.

Так как СПК, как правило, некомпетентна в вопросах строительства и эксплуатации проекта, она перепоручает эти задачи другим компаниям (в большинстве случаев, кому-то из акционеров, который является и строителем, и оператором). Единственной целью проектной компании является поиск финансирования, достаточного для реализации проекта, сбор денежных потоков, генерируемых проектом, а также соответствующее перераспределение обязанностей: по сути СПК является внешней формой.

Общее участие кредиторов в проектном финансировании может достигать 80-90% финансовых требований (стоимости проекта). Так как право кредиторов на регресс в рамках проекта ограничено, их поведение всегда обусловлено стремлением снизить риск невозможности выплаты проектной задолженности: поэтому они требуют полного доступа к проектным потокам поступлений.

Большинство проектных рисков может быть распределено между другими сторонами (не заемщиками и СПК; см. Распределение рисков); кроме того, должна существовать возможность вмешательства в управление проектной компанией в случае недостатка средств, приводящего к неспособности проектной компании выплатить задолженность.

Специфика дорожных проектов

Природа дорожных проектов определяет ряд специфических ограничений для финансирования, так как дорожные проекты требуют большого объема первоначальных инвестиций для создания потенциала, который зачастую полностью реализуется не ранее, чем через 10 лет, что означает следующее:

- Первоначальные транспортные поступления не будут соответствовать потребностям этого периода;
- Амортизационный период, вероятно, будет значительно превышать сроки выплат займа, что, по косвенным причинам, иногда препятствует полному распределению денежного потока после обслуживания долга между всеми акционерами;

На приведенной ниже схеме показано сочетание местных и зарубежных кредитов с различными сроками выплаты в рамках автодорожного проекта. Местный кредит с коротким сроком погашения используется для восполнения недостатка средств в начале концессии.



Источник: Иригойен, 2000 г.

Более того, дополнительные сложности может создавать требование снижения валютных рисков. В странах с ограниченным рынком капитала, финансирование обычно изыскивается в иностранной валюте, тогда как доходы с оплаты за проезд по дорогам, как правило, генерируются в местной валюте.

Так как лишь некоторые проекты имеют достаточную прибыльность, чтобы представлять собой на 100% частное решение как в части финансирования, так и возврата капиталовложений; для финансовой поддержки возврата инвестиций, или финансирования проекта и возврата инвестиций, скорее всего, будет привлекаться государственный сектор.

Участие в финансировании может включать предоставление капитальных субсидий, финансирование части проекта, предоставление субординированных займов, участие в СПК или предоставление налоговых льгот.

Участие в возврате капиталовложений может включать ряд вариантов, таких как:

- Выплата капиталовложений согласно установленному графику выплат (предварительное финансирование) или на основании скрытых сборов или платы за эксплуатационную готовность;
- Предоставление эксплуатационных субсидий, которые могут быть связаны, например, с уровнями транспортной нагрузки или доходов, либо
- Предоставление определенных конкретных налоговых стимулов и льгот для данного проекта.

Выбор варианта зависит от жизнеспособности проекта, предпочитаемых механизмов распределения рисков и оптимизации финансовой и налоговой структуры СПК. Взамен на предоставление таких форм финансовой поддержки государственный сектор может потребовать компенсацию, если помощь оказывалась для обеспечения дефицита средств на ранних этапах реализации проекта, либо долю в доходах в случае, если проект окажется более успешным, чем ожидалось.

Разумеется, приведенный список вариантов не является исчерпывающим, но он дает представление о возможных решениях, которые могут быть предложены и адаптированы в зависимости от потребностей проекта и требований государственного сектора. Разработка и использование финансовой модели является важным инструментом выбора оптимального решения.

Возврат капиталовложений

Капиталовложения должны возвращаться за счет потока поступлений после вычета ежегодных эксплуатационных расходов, включая налоговые платежи. Как указывалось, этот поток поступлений может на 100% происходить их частных источников, сочетания частных источников и эксплуатационных субсидий, либо на 100% состоять из выплат государственного сектора.

В последнем случае виды выплат будут преимущественно зависеть от типа рисков, который государственный сектор желает переложить на частный сектор. Фиксированные выплаты (предварительное финансирование) оставляют частному сектору риски строительных и эксплуатационных издержек, однако при этом государственный сектор гарантирует полное финансирование, как в случае с прямым привлечением кредита.

Платежи на основе эффективности (готовности к эксплуатации) и транспортной загрузки (аннуитеты или скрытые сборы) позволяют правительству рассматривать финансирование в качестве альтернативы прямому государственному заимствованию, при котором их кредитные возможности меньше страдают по сравнению с прямым кредитованием.

Последствия для кредитного рейтинга государственного сектора будут минимальны или и вовсе отсутствовать в случае 100% финансирования из частных источников с возможностью эксплуатационного субсидирования. Такое субсидирование может предоставляться в виде ежегодной фиксированной суммы,

фиксированного взноса за каждого пользователя или в качестве резервного механизма на случай, если транспортная нагрузка (или доходы для компенсации меньших значений сборов) опустится ниже заранее установленного уровня.

В качестве альтернативного решения (рекомендуемого в случае высокой степени неуверенности касательно будущей транспортной нагрузки) частный сектор может взимать сборы для государства и получать выплаты от него на основании механизма скрытых сборов. В случае базового сценария доходы от сборов полностью или в основном покроют скрытые платежи, а государственный сектор получит выгоду от более высоких объемов движения (если избыток не будет использован для снижения тарифов), в противном случае он будет предоставлять субсидии.

Финансовая структура

Финансирование всех решений проекта, например, ГЧП, обеспечивается различными формами собственного капитала и старшего долга (термин «старший» означает приоритетность выплат по обслуживанию долга из денежного потока).

Каждый проект нуждается в собственном капитале, т.е., собственных средствах спонсоров проекта. Объем собственного капитала зависит от: максимального размера долга, который может выдержать проект с учетом параметров движения доходов и профиля рисков (проект должен обеспечивать обслуживание долга даже в случае материализации рисков), а также от уровня рентабельности, который инвесторы ожидают от вложений.

Баланс между собственными и заемными средствами зависит от структуры проекта, качества притока доходов и ситуации с рисками. По этой причине уровень собственных средств может быть ниже в схемах скрытых сборов и аннуитетов, так как экономические риски являются значительно более низкими, чем на платных дорогах.

Например, для городских платных дорог, как правило, требуется относительно высокий уровень собственного капитала (20-30% от общей потребности в финансировании), однако проекты, финансируемые на основе скрытых платежей или аннуитетов, могут требовать лишь 15-20%. Нормальный диапазон во всех коммерческих проектах, как в рамках ГЧП, так и частной инициативы – 20-40% собственного капитала, как правило – 25-30%, так как коммерческие банки и государственные органы лучше реагируют, если заемщик инвестирует значительные суммы собственных денег перед кредитованием. Кроме того, если в проекте возникают финансовые затруднения, и его (ликвидационная) стоимость снижается, доля собственного капитала может служить буфером или элементом гарантии для кредиторов.

В зависимости от характеристик проекта и требований спонсоров и инвесторов (права голоса против возвращения, оптимизация налогообложения, и т.д.), собственный капитал может быть предоставлен в виде акционерного капитала, льготные капитала, различных форм акционерных кредитов и их комбинаций.

Потенциальными инвесторами могут выступать:

- Международные финансовые учреждения;
- Инфраструктурные инвестиционные фонды;
- Различные организации, которые могут иметь заинтересованность в проекте после его завершения (топливные компании, застройщики и пр.).

Кредитование может предоставляться в форме:

- Старшего долга от международных финансовых учреждений и коммерческих кредиторов, либо
- Мезонинного кредитования со стороны различных инфраструктурных инвестиционных фондов (в форме облигаций государственного или частного размещения) или в виде комбинации этих схем.

Характер и источник финансирования будет зависеть от целого ряда аспектов, таких как характеристики проекта (включая возможную государственную финансовую поддержку), страны разработки проекта, способности спонсоров собрать капитал, заинтересованность внешних инвесторов, наличия рынков капитала, времени для поиска финансирования, а также от общей структуры рисков проекта.

Государственное финансирование

Государственные займы

Правительство может привлечь кредиты со стороны банков (частные займы), международных учреждений (государственные займы) и инвесторов (облигации). Характеристики (объем, срок погашения и процентная ставка) государственных займов и облигаций в значительной степени зависят от рейтинга страны и от источников кредитного финансирования.

Хотя правительства стран с низким и средним уровнем доходов имеют доступ к кредитам в рамках двусторонней помощи, кредитам, предоставляемым международными финансовыми организациями (МФО) или частными кредиторами для финансирования своей инфраструктуры, многие страны уже достигли лимита государственного долга. Международный валютный фонд (МВФ) внимательно следит за макроэкономическими показателями и тенденциями, и ограничивает доступ таких стран к международной помощи.

Все страны с низким и средним уровнем доходов знакомы с международной помощью, предоставляемой международными финансовыми организациями для поддержки правительственного финансирования инфраструктурных проектов.

При этом следует отметить особую привлекательность займов МФО в целях финансирования инфраструктуры в связи со следующими факторами:

- **Процентные ставки ниже рыночных.** Они зависят как от профиля страны (валового внутреннего продукта), так и от МФО, но всегда оказываются ниже ставок, предлагаемых частными кредиторами;
- **Продолжительный период отсрочки платежа,** т.е., период до начала выплаты основной суммы и очень продолжительный срок погашения, вплоть до 25-30 лет, что может совпадать со сроком реализации проекта.

Особое внимание следует уделять основному недостатку, связанному с ростом государственного долга, т.е. кредитоспособности. Страна с большим размером долга по сравнению с ВВП может столкнуться с проблемами в плане обслуживания кредита. Кредиторы могут требовать более высоких процентных ставок от таких стран, чем от тех, которые обладают меньшим соотношением внешнего долга и ВВП. Высокие процентные ставки можно рассматривать как рыночный сигнал о проблемах в области расходов.

Доходные облигации

Доходная облигация – это облигация, эмитированная в целях финансирования конкретного проекта общественных работ и выплачиваемая из поступлений этого проекта. Таким образом, доходная облигация является особым видом облигаций, отличающейся тем, что выплаты гарантированы исключительно конкретной организацией, генерирующей доходы.

Частное финансирование

Виды частного финансирования

Финансирование частных инвестиций в государственную инфраструктуру, как и в случае корпоративного финансирования, может быть в целом разбито на две категории – доленое и кредитное финансирование. Доленое финансирование осуществляется инвестиционными компаниями, венчурными фондами, строительными фирмами и банками. Кредитное финансирование в основном осуществляется через синдицированный заем. Выпуск долгосрочных облигаций по-прежнему весьма ограничен.

В этом разделе рассматриваются финансовые механизмы, задействованные при создании конкретной компании, которая зачастую именуется «специальная проектная компания» (СПК), для разработки и реализации проектов, и при использовании СПК частных источников финансирования. Большинство проектов ГЧП, финансируемых из частных источников, структурированы подобным образом.

В таких механизмах государственный орган предоставляет СПК концессию на предварительно установленный период, в течение которого СПК несет ответственность за:

- Строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание дорог в проектах по схеме «строительство-эксплуатация-передача»;
- Эксплуатацию и техническое обслуживание исключительно в рамках соответствующей концессии.

Частное финансирование необходимо для предварительного финансирования требуемых инвестиций; оно привлекается в виде собственных или кредитных средств.

Собственные средства

Частные фирмы участвуют в капитале СПК: акционеры (в качестве спонсоров проекта и (или) финансовых инвесторов) становятся владельцами СПК пропорционально их доле капитала и рассчитывают на прибыльность от инвестированного капитала за счет выплаты дивидендов СПК. Дивиденды, как правило, выплачиваются ежегодно из прибыли СПК (после уплаты налогов); это означает, что выплаты акционерам производятся в последнюю очередь, после выплат кредиторам.

Собственный капитал обычно составляет от 20 до 40% от общей стоимости проекта. Чем больше инвестиций требуется для создания или модернизации инфраструктуры, тем труднее мобилизовать достаточный капитал, а спонсорам – разделить риски с другими инвесторами.

Государственный сектор и международные учреждения могут также присоединиться к проекту в качестве акционеров, если объем собственных средств недостаточен.

Различные типы собственного капитала от различных потенциальных инвесторов схожи с другими инфраструктурными проектами, такими как проекты портов, описаны в «Сборнике методических материалов по реформированию портов», изданному за средства РРІАФ и Всемирного банка.



«Финансовые последствия реформы портов, принципы финансового моделирования, инжиниринга и анализа (структуризация капитала)». Пособие Всемирного банка.

Частное кредитование

Оно преимущественно предоставляется коммерческими кредиторами или рынками капитала. СПК возмещает долг на этапе эксплуатации путем регулярных выплат. Срок погашения и процентные ставки по задолженности зависят от специфики проекта.

Условия кредитования в значительной степени зависят от правовых и макроэкономических особенностей страны, в частности от следующих факторов:

- политической стабильности;
- валютных резервов по кредитам в иностранной валюте;
- инфляции.

Правительства слишком часто при оценке доступных кредитов концентрируют внимание на процентных ставках. В действительности большее значение для последующего погашения зачастую имеет срок погашения.

Предлагаемый частными кредиторами срок погашения, может быть продлен путем проведения основательной экономической реформы для улучшения вышеупомянутых макроэкономических параметров.

Различные типы долговых инструментов и механизмов их включения в структуру инфраструктурного проекта рассматриваются в «Сборнике методических материалов по реформированию портов», изданному за средства PPIAF и Всемирного банка.

Фонды развития инфраструктуры

Фонды развития инфраструктуры привлекают средства от долгосрочных инвесторов (таких как пенсионные фонды, банки, прочие фонды). Они предоставляют собственный капитал и мезонинное финансирование для проектов ГЧП.

Поскольку проекты развития дорожной инфраструктуры зачастую являются бизнесом со стабильными денежными потоками и умеренными рисками, фонды развития инфраструктуры стали быстро появляться по всему миру. Общая рыночная капитализация указанных фондов развития инфраструктуры оценивается приблизительно в 2,1 миллиарда долларов США, что составляет почти 5 процентов рыночной капитализации мирового рынка капитала (Д-р Чо Сунг-Вон, 2008 г.).

Австралия известна своими зарегистрированными фондами развития инфраструктуры. Более 23 таких фондов в настоящее время размещены и открыто котируются на Австралийской фондовой бирже с рыночной капитализацией в 43 миллиарда долларов США.

Доктор Райан Дж. Опп в докладе о совместном исследовании глобальных проектов в 2007 г. отмечает быстрый рост числа фондов инфраструктуры ГЧП. Он отмечает, что в 2006 и 2007 гг. были созданы 32 новых фонда, которые собрали более 50 миллиардов долларов США. Фонды, как правило, создаются для

инвестиций в конкретные географические регионы, как показано в проведенном доктором Орром исследовании 32 недавно созданных фондов.



Источник: Доктор Райан Дж. Орр, «Совместное исследование глобальных проектов в 2007 г.»

Фонды развития инфраструктуры помогают спонсорам:

- Провести структуризацию проектного финансирования и сделать проекты применимыми для банковского финансирования;
- Решить потребности в собственном капитале (как путем увеличения объема капитала, так и за счет мезонинного финансирования);
- Контролировать издержки на этапах строительства и эксплуатации.

Если фонд развития инфраструктуры в рамках ГЧП проявляет интерес к проекту, это также служит сигналом для частного сектора о том, что проект является обоснованным в связи с:

- Проводимым фондами ГЧП долгосрочным стресс-анализом экономического и финансового обоснования проектов;
- Тем фактом, что фонды ГЧП являются по своей природе долгосрочными инвестициями, т.е., они не заинтересованы в краткосрочной прибыли.

Корпоративное финансирование

При корпоративном финансировании кредиторы требуют от акционеров залога активов под предоставленный СПК заем. Другими словами, кредит должен обеспечиваться инвесторами. Если проект не приносит достаточный доход для покрытия долга, кредиторы могут воспользоваться правом регресса для продажи акционерных активов.

Использование корпоративного финансирования в проектах дорожной инфраструктуры ограничено. Вследствие больших объемов требуемых инвестиций и, соответственно, размера коммерческих займов, частные инвесторы зачастую не способны или отказываются предоставлять такие гарантии.

Финансовая оценка

Стоимость финансирования и средневзвешенная стоимость капитала

Большинство проектов ГЧП финансируются через проектную компанию посредством комбинации собственных и заемных средств, во многом так же, как при инвестициях в корпоративном секторе. Такое сочетание источников капитала, известное как финансовая структура, влияет на стоимость задействованного капитала для финансирования инвестиций в проект ГЧП. Спонсоры проекта рассчитывают получить доход с капитала, инвестированного в проект, а кредиторы – проценты с сумм, предоставленных в кредит акционерам проекта ГЧП.

В области корпоративного финансирования компании используют средневзвешенную стоимость капитала (WACC) для определения целесообразности возможностей расширения и слияния. Проектные компании, СПК, финансирующие проекты ГЧП, могут использовать те же методы финансового анализа с уточнением – для расчета WACC следует рассматривать финансовую структуру СПК, а не инвесторов, поскольку предоставляемое СПК финансирование является безрегрессивным и, таким образом, внебалансовым.

WACC позволяет рассчитать стоимость капитала фирмы, при которой каждая категория капитала пропорционально взвешивается. Все источники капитала – обычные, привилегированные акции, облигации и любые другие формы долгосрочного долга - включены в расчет WACC. WACC рассчитывается путем умножения стоимости каждого компонента капитала на его удельный вес с последующим суммированием. Таким образом, WACC представляет собой средние стоимости этих источников финансирования, каждая из которых взвешивается согласно ее месту в финансовой структуре СПК. Применяя среднее взвешенное значение, WACC позволяет определить ежегодную сумму, которую компания должна заплатить за каждый доллар полученного финансирования.

Средневзвешенная стоимость капитала рассчитывается по следующей формуле.

$$WACC = \frac{E}{V} * Re + \frac{D}{V} * Rd * (1 - T_c)$$

Где:

Re = Стоимость капитала

Rd = Стоимость долга

E = Рыночная цена капитала фирмы

D = Рыночная цена долга фирмы

$V = E + D$

E/V = Процент финансирования, который составляет капитал

D/V = Процент финансирования, который составляет долг

T_c = Ставка корпоративного налога

При том, что стоимость займа может быть легко установлена на местных или иностранных кредитных рынках или у кредиторов, оценка стоимости капитала требует более детальной оценки, так как риск в основном обеспечивается собственным капиталом инвесторов.

Стоимость собственного капитала

Модель оценки стоимости капитальных активов (САРМ) используется для определения предполагаемой рентабельности собственного капитала, которая будет требоваться инвесторами на рынках капитала, в соответствии с конкретным профилем рисков инвестиций. При этом она отражает предполагаемую доходность для инвестора и представляет, таким образом, стоимость собственного капитала для получателя (проектной компании).

Формула САРМ выглядит следующим образом:

$$C_e = R_f + (\beta \times MRP)$$

Где:

C_e = Требуемая доходность капитала

R_f = Надежная доходность

β = Рыночный риск (чем выше риск, тем выше значение)

MRP = Премия за рыночный риск

В модели учитываются:

- Уязвимость капитала к систематическому или рыночному риску, который зачастую представлен значением «бета» в финансовой сфере;
- Предполагаемая доходность теоретически надежных активов;
- Предполагаемая рыночная доходность.

Бета-коэффициент позволяет описать соотношение между предполагаемой доходностью акций или активов и доходностью финансового рынка в целом.

Если бета-фактор актива равен 0, это означает, что его цена никак не коррелирует с рынком и что данный актив является независимым. Положительные значения бета-фактора означают, что актив в целом соответствует рынку, а, если бета-фактор равен 1, это означает, что актив полностью коррелирует с рынком. Отрицательное значение бета-фактора говорит

о том, что актив имеет обратную связь с рынком: т.е., стоимость актива, как правило, снижается при росте рынка. Корреляции очевидны между компаниями одной отрасли, а значения бета-фактора, как правило, определяются для подотраслей со сходными рабочими параметрами и следующих аналогичным рыночным тенденциям.

САРМ широко применяется в странах с хорошо развитыми рынками ценных бумаг, с активной экономикой, развитыми финансовыми рынками, по которым имеются основные данные. Тем не менее, развивающиеся страны могут не иметь фондовых рынков, что значительно снижает ликвидность активов, либо данные о рынке могут быть скудными или вовсе отсутствовать.

В таких случаях, и с учетом того, что капитал (и долг) будет в целом происходить из-за пределов страны, стоимость капитала, как правило, рассчитывается с помощью САРМ на основании данных о развитых странах. В таких случаях, общепринято считать, что премия за страновой риск добавляется к формуле САРМ, выступая, по сути, в роли премии по безрисковой ставке. Разница между премией центрального национального банка по кредиту и сопоставимыми ставками в США служит показателем странового риска в развитых странах.

В приведенной ниже таблице представлены расчеты бета-фактора, представляющие собой глобальные оценки развитых рынков, адаптированные к условиям Индонезии.

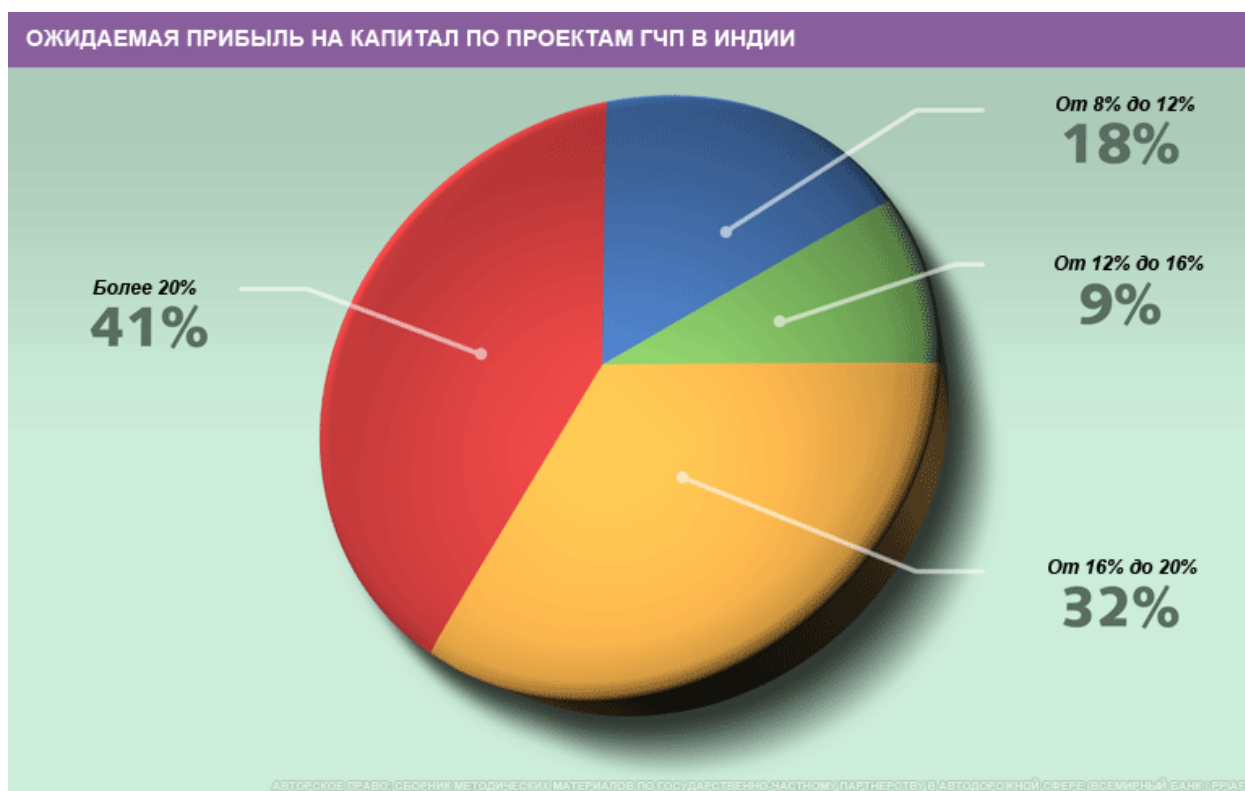
РАСЧЕТЫ БЕТА-ФАКТОРА В РАЗЛИЧНЫХ КОНЦЕССИОННЫХ КОМПАНИЯХ					
Компания	Страна	Отрасль	Роль	Бета-фактор собств. капитала	D/E E
Macquarie Infrastructure Group	Австралия	Транспорт	Инвестор	0,78	0,41
Macquarie Infrastructure Corp	США	Инфраструктура и услуги	Оператор	0,62	1,12
Cintra	Испания	Транспорт	Оператор	0,96	7,90
Albertis	Испания	Транспорт, телекоммуникации	Оператор	0,12	3,59
Vinci	Франция	Концессии, строительство (энергетика, транспорт)	Многофункц.	0,33	2,41
APRR	Франция	Концессии, строительство (Париж-Рейн-Рона)	Оператор	0,02	14,95
Citra MargraNusaphala Persada	Индонезия	Концессии, строительство	Оператор	0,99	0,41

Average		Концессии, строительство	Оператор	0,80	0,50
Average	МХ	Концессии	Оператор	0,84	0,80
CIA DE CONCESSIONES RODOVIARIAS	Бразилия	Концессии	Оператор	0,713	0,86
OBRASCON HUARTE LATIN BRASIL	Бразилия	Концессии	Оператор	0,878	0,45

Источник: Роберт Хаусвальд / Институт Всемирного банка

Предполагаемая рентабельность капитала

В Индии средняя предполагаемая доходность дорожных инвестиций составляла около 20%; она повысилась с 15-17% в 2002-3 гг. до 24% в 2005-6 гг.



Источник: презентация Клайва Харриса, Департамент устойчивого развития Южной Азии «Финансирование проектов ГЧП в Индии. Тенденции и политические последствия» в рамках семинара «Влияние местных и зарубежных инвесторов и местных финансовых рынков на финансирование фондов развития инфраструктуры», SDN Week, 2008 г.

Другие сравнения

По оценке Эсташе и Пингло, стоимость капитала в различных странах и отраслях составляет:

- В странах с низким уровнем доходов: 19.2%;
- В странах со средним уровнем доходов: 14.5%;
- В портах: 14-22%;
- В энергетике: 15-19.5%.

Однако, это лишь весьма общее указание, так как в этих оценках используются предположения, такие как гиринг, т.е., соотношение собственного и заемного капитала, и каждый набор предположений имеет собственные имплицитные риски.

В Индии предполагаемая доходность дорожных проектов ГЧП совпадает с показателями гиринга (чем выше соотношение собственных и заемных средств, тем выше доходность проекта).

В ряде исследований предпринимались попытки установить вероятные риски при финансировании дорог и мостов. По оценкам группы авторов во главе с П. Александером (Институт Всемирного банка), бета-факторы активов для дорог находятся в промежутке 0,31-0,48 (см. таблицу для сравнения). Это может отражать более рискованные дорожные проекты и соответствует агрессивным предложениям по дорожным проектам в 2006-7 гг., например, предложениям с «негативным грантом» по ряду проектов, а также огромным интересом застройщиков к дорожным проектам ГЧП.

Расчет WACC

Данная таблица иллюстрирует расчет WACC для проекта автомагистрали в Индонезии.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТОИМОСТИ СОБСТВЕННОГО КАПИТАЛА И WACC ДЛЯ ТРАНСПОРТНЫХ ПРОЕКТОВ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ЧАСТНОГО СЕКТОРА					
	Стоимость собственного капитала, т.е., доходность, которую будет требовать инвестор				
	Стоимость собственного капитала (Ce) = Rf + B (GMRP) + CRP				
Rf	Скорректированная ставка без рисков	12.75%			
	(облигации центрального банка на 6-12 месяцев)				
GMRP	Премия за глобальный рыночный риск	5.5%			
CRP	Премия за страновой риск	7.5%			

	(на основании рейтинга центрального банка)				
	GMRP + CRP	13.0%			
	Глобальный индустриальный бета-фактор капитала	0.99			
	GMRP + CRP) * B	12.87%			
	GMRP + CRP) * B+Rf	25.62%			
	Стоимость собственного капитала	25.6%			
	Стоимость долга				
	Внутренняя средняя ставка за 6-12 месяцев	17.5%			
	Средневзвешенная стоимость капитала (WACC)				
	(% собственного капитала x Ce) + (% задолженности x (1 – ставка налога))		Собств. капитал	Заемный капитал	Собств. капитал
WACC	Соотношение собственного и заемного капитала: 70/30	15.3%	7,7%	8,6%	16,3%
WACC	Соотношение собственного и заемного капитала: 60/40	16.4%	10,2%	7,4%	17,6%

Источник: консультанты

При расчете WACC учитывается выгода, получаемая в результате вычета платежей по процентным ставкам из суммы, облагаемой налогами. WACC выше для соотношения долга к капиталу 60/40, так как в такой структуре капитала используется более высокий процент дорогого капитала. Однако дополнительные расходы могут в определенной мере компенсироваться более низким уровнем финансового риска (нестабильности) при соотношении 60/40.

Тем не менее, WACC и, как следствие, дисконтная ставка для транспортных проектов ГЧП, будет в основном обуславливаться конкретными проектными рисками до тех пор, пока определенное количество успешных проектов ГЧП не будет в эксплуатации в течение определенного времени. В исследованиях транспортных проектов в целом для оценки жизнеспособности предлагаемых проектов используется дисконтная ставка в пределах 20-25%.

Финансовая модель

Финансовая модель – это инструмент моделирования финансовой деятельности проектной компании. Этот инструмент используется для анализа проектов в целях планирования и создания финансовой структуры (СПК), соответствующей требованиям как государственного, так и частного сектора (проект, удовлетворяющий условиям банковского финансирования), оценки предложений частного сектора и обеспечения выработки оптимального решения в процессе переговоров.

Финансовая структура проекта должна соответствовать профилю рисков; проверка финансовой модели осуществляется на основании сценариев реализации рисков. Финансовая модель позволяет оценить последствия для денежных потоков проектной компании на протяжении всего проекта посредством изменения входных данных и применения различных финансовых схем.

В этом разделе описываются объекты анализа финансовой модели и способы интерпретации результатов. Тем не менее, цель заключается не в том, чтобы предоставить подробные инструкции по созданию модели для использования в качестве инструмента при проведении переговоров с частным сектором, так как созданием столь сложных моделей должны заниматься специалисты.

Необходимо рассмотреть три аспекта финансовой модели:

- **Структура финансовой модели:** Описание базовой структуры финансовой модели;
- **Показатели финансового анализа:** описание основных критериев анализа проекта;
- **Финансовые последствия:** моделирование последствий для финансовой структуры в случае изменения определенных предположений или параметров.

В Модуле 6 приводятся две финансовые модели. Эти модели имеют обучающее значение, они предназначены для лучшего понимания пользователями процессов финансового моделирования. Однако их не следует путать с намного более сложными финансовыми моделями, которые разрабатываются индивидуально для детального моделирования финансовой структуры проекта.

Это следующие продукты:

- **Числовая финансовая модель**, которая структурирована таким образом, чтобы быть похожей на финансовую модель; она особенно полезна для понимания связей между различными разделами модели (транспорт, тарифы, затраты, обслуживание долга, последствия для денежных потоков, прибылей и убытков, баланса);
- **Графическая финансовая модель**, наглядно демонстрирующая зависимость финансовой структуры проекта от основных предположений и параметров.

Структура финансовой модели

Финансовые модели создаются на основании стандартной табличной программы в приложении Excel, при этом используются следующие рабочие листы:

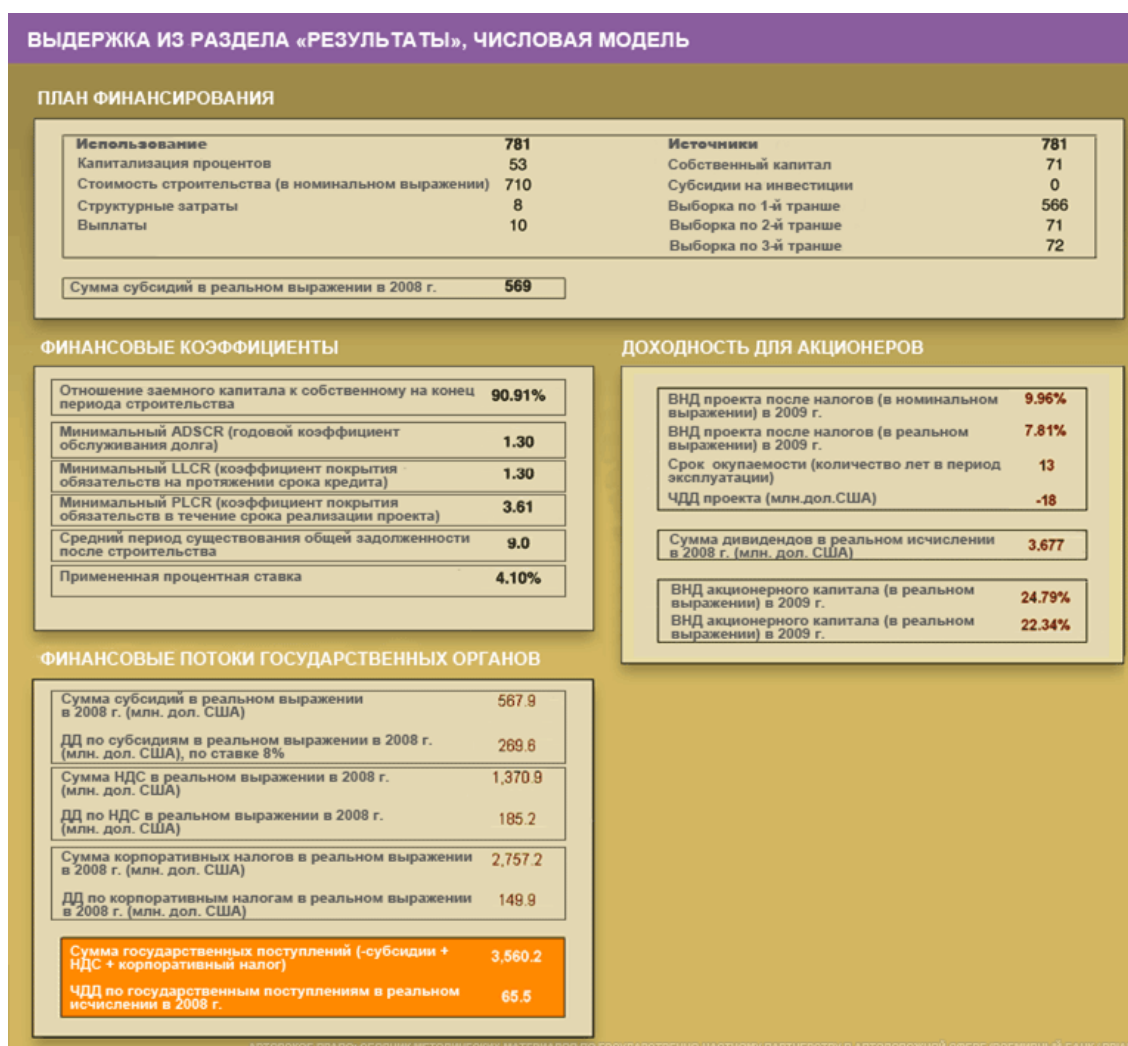
Листы вводных данных и предположений: подборка всех требуемых для модели данных, группируемых по следующим категориям:

- Экономические данные (инфляция, налоговые ставки и пр.);
- Строительные данные (планирование и расходы и пр.);
- Источники и объем финансирования (собственный капитал, займы, облигации, субсидии и пр.);
- Финансовые данные (характеристики займов, облигации и пр.);
- Эксплуатационные данные (эксплуатационные расходы, прогноз транспортной нагрузки, дорожные тарифы и пр.).

Листы с результатами и сводными данными (включая описанные ниже инструменты финансового анализа).

Листы с параметрами денежных потоков, учета расходов и прибылей и баланса.

Различные расчетные и рабочие листы по налогообложению, структуре займов и другим аспектам, необходимым для расчета денежного потока, доходов и расходов, а также баланса проекта.



Также предоставлен справочник для помощи в оценке результатов.

Показатели финансового анализа

Притом, что каждая сторона может обладать собственными специальными инструментами оценки жизнеспособности проекта и создания оптимальной структуры финансирования, приведенные ниже показатели наиболее часто используются и являются наиболее признанными в проектном финансировании.

Внутренняя норма доходности проекта (или ВНД проекта)

Этот параметр указывает на финансовую рентабельность или доходность проекта независимо от финансовой структуры. Внутренняя норма доходности проектная (r) рассчитывается по следующему уравнению:

$$\sum \frac{R_t - I_t - C_t}{(1+r)^t} = 0$$

Где:

R_i – эксплуатационный доход за год i

I_i объем инвестиций за год i

C_i эксплуатационные издержки за год i

Проект считается финансово жизнеспособным, если значение r превышает ориентировочный показатель рентабельности для страны, отрасли и проектных характеристик. Обычно в реальных условиях этот показатель должен превышать 7-8% в зависимости от страны и финансового рынка.

Рентабельность собственного капитала ROE

Этот показатель отражает рентабельность проекта для акционеров и компенсацию инвестиций через дивиденды. Внутренняя норма доходности (r) рассчитывается по базовому r в следующем уравнении:

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

Где:

D_i – дивиденды за год i

I_i – объем инвестиций акционера за год i

Проект считается доходным для акционеров при высоком значении r . Обычно минимальное предполагаемое значение доходности (фактической рентабельности) составляет 10% (скрытые платежи) или 17% (платные дороги).

Годовой коэффициент обслуживания долга (ADSCR)

Этот показатель представляет способность проектной компании в каждый год эксплуатации покрывать (выплачивать) с учетом предположений, использовавшихся в модели. Коэффициент определяется следующим образом:

$$ADSCR_i = \frac{CBDS_i}{DS_i}$$

Где:

$CBDS_i$ – это сальдо денежного потока за год до обслуживания долга за год i (т.е. объем средств в проектной компании после уплаты эксплуатационных расходов и налогов)

DS_i – это обслуживание долга, остающееся за год i (основная сумма и проценты).

Проект считается жизнеспособным для кредиторов, если значение ADSCR выше 1 (как правило, значительно выше 1) для каждого года реализации проекта. Это означает, что в случае падения доходов проекта за год i ниже предполагаемого уровня, по любой причине, проектная компания должна быть в состоянии как

минимум выплатить долг. Обычно минимальное значение ADSCR должно превышать 1.2, при этом иногда используется ориентир в 1.4 для ситуаций с более высокими рисками.

Коэффициент покрытия срока кредита (LLCR)

Этот коэффициент указывает на способность проектной компании в любой год эксплуатации выдерживать нехватку средств вследствие неточности предположений, сделанных при моделировании, при сохранении способности обслуживания долга до конца срока покрытия. Этот коэффициент рассчитывается следующим образом:

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

Где:

ЧДД (CBDSi-end) -- чистый дисконтированный доход денежного потока перед обслуживанием долга за год i до конца срока покрытия (чистый дисконтированный доход обычно нейтрализует действие инфляции).

DSi-end общая сумма обслуживания долга, остающаяся на год i (основная сумма и проценты).

Проект считается жизнеспособным для кредиторов при высоком значении LLCR для каждого года реализации проекта. Это означает, что компания должна быть способной расплачиваться по задолженности даже в период дефицита наличных.

Параметры ADSCR и LLCR используются кредиторами для проверки способности проекта обеспечивать задолженность в сценариях с материализацией рисков, включая падение доходов ниже прогнозируемого уровня.

Чистый дисконтированный доход субсидий

В случае если государству приходится субсидировать проект на протяжении нескольких лет, чистый дисконтированный доход этих выплат представляет реальный объем субсидий, как если бы они были выплачены одновременно в текущем году. Чистый дисконтированный доход нейтрализует действие инфляции и дает точное представление о суммах, которые следует учитывать в будущем. В данном случае дисконтная ставка является не ставкой для частного сектора (WACC), а скорее реальной ставкой для государственного сектора, установленной в размере 8% в год.

Финансовые последствия (анализ уязвимости)

С помощью прилагаемой к данному Сборнику имитационной модели можно проанализировать последствия следующих показателей финансового анализа:

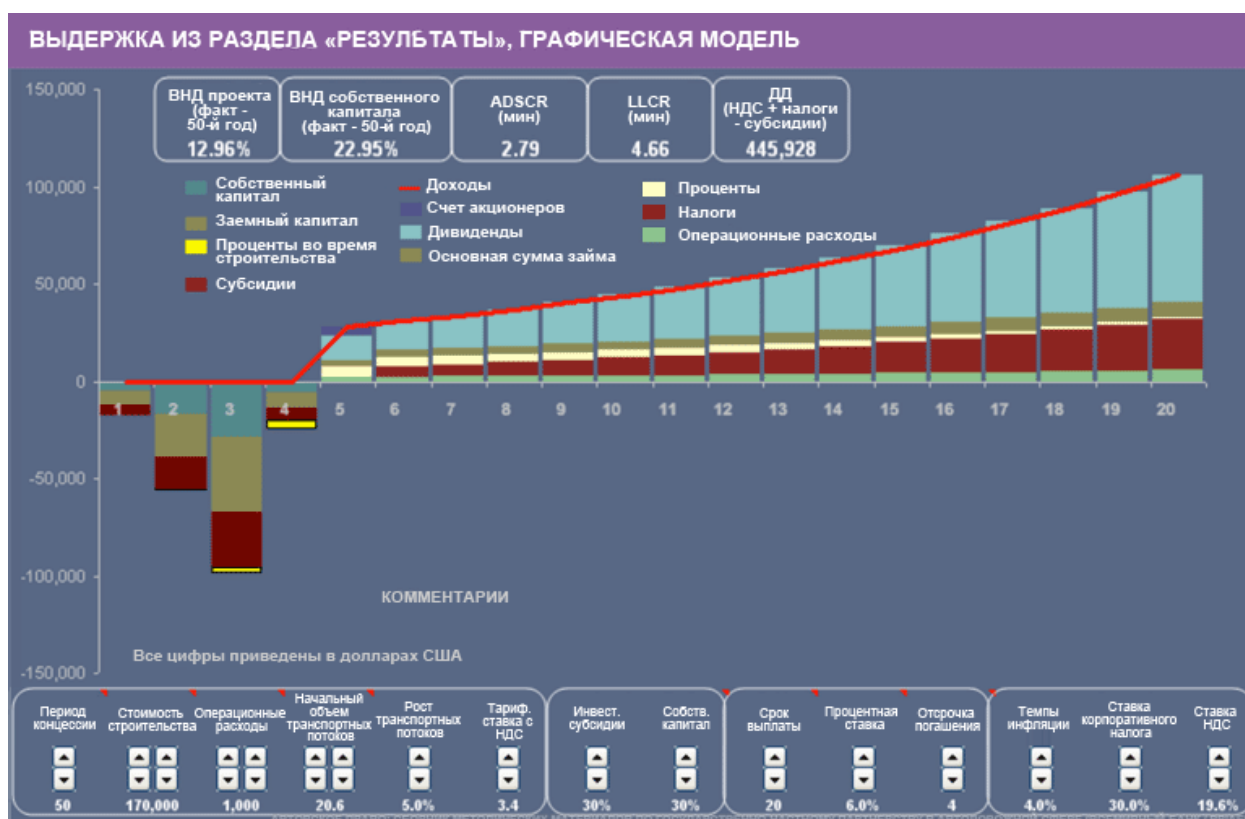
- Срок концессии (на данный момент определен в 25 лет);
- Продолжительность периода строительства (на данный момент установлена на 3 года);
- Объем капитальных субсидий (на данный момент установлен на 0);
- Объем фиксированных ежегодных эксплуатационных субсидий (на данный момент установлен на 0);
- Соотношение собственного и заемного капитал (на данный момент - 20/80 после вычета капитальных субсидий);
- Период погашения кредита (на данный момент установлен на 15 лет);
- Период отсрочки по кредиту (на данный момент установлен на 4 года);
- Способ выплат по кредиту (на данный момент определен в форме аннуитетов);
- Дисконтная ставка по субсидиям (на данный момент установлена на уровне реальной годовой ставки в 5%).

Ввод этих предположений дает расчетную финансовую эффективность исходного или базового сценария.

Впоследствии при изменении каждого показателя можно проверить жизнеспособность финансовой структуры, связанную с этими изменениями, в том числе проектных параметров, состоящих из следующих обычных изменений в негативном сценарии (+,-):

- Изменение стоимости инвестиций вследствие более высоких строительных расходов или экономии (+ x%);
- Изменение эксплуатационных расходов (+ x%);
- Изменение транспортной нагрузки вследствие изменения исходной транспортной обстановки (- x%) или изменение годовых темпов роста (-x% в год);
- Изменение уровня инфляции ((+ x% в год);
- Изменение процентных ставок (+ x% в год).

Графическая финансовая модель в Модуле 6 демонстрирует уязвимость финансовой структуры СЭП-проектов по 13 ключевым параметрам, приведенным ниже в графике.



Государственный бухгалтерский учет

Фискальная политика является ключевым инструментом в руках правительства, с помощью которого оно может непосредственно оказывать значительное влияние на жизнеспособность проектов ГЧП.

Фискальная политика обеспечивает финансовые гарантии и стимулы как способы государственной поддержки развития проектов ГЧП: предоставление гарантий финансирования в будущем в случае несоответствия транспортной нагрузки прогнозам и (или) стимулирование посредством налоговых льгот.

При традиционном формировании государственного бюджета на основании денежных потоков, не учитываются будущие издержки, вызванные условными обязательствами. Реальные издержки правительства, связанные с условными обязательствами по инфраструктурным проектам могут быть замаскированы, что искажает истинную ситуацию, с которой в итоге придется столкнуться государству.

Внезапная активизация условных обязательств в случае непредвиденных событий может стать слишком большой нагрузкой для государственной

финансовой системы, приводя к замедлению развития и даже откату экономических достижений, полученных благодаря инвестициям, ранее привлеченным в страну благодаря условным формам поддержки. Если вероятные обязательства неизвестны и не зафиксированы, их нельзя эффективно контролировать.

В большинстве стран в настоящее время создаются отделы управления рисками (ОУР) при министерствах финансов (МФ) для определения фискального пространства, возможного для будущих обязательств и управления, а также для оценки всех проектов ГЧП, требующих поддержки в целях соответствия требованиям как национальной стратегии ГЧП, а также положений о предоставлении правительственной помощи и внутренних правил. Такие отделы должны тесно сотрудничать с организациями и (или) отделами, планирующими проекты ГЧП и нанимающими органами.

Льюис и Моуди (1997 г.) рекомендуют правительствам применять подход интегрированного управления рисками. Этот подход включает:

- Сбор, выявление и классификацию актуальных рисков;
- Измерение подверженности риску;
- Включение данных о подверженности риску в государственную отчетность и бюджет;
- Определение терпимости правительства к рискам и определение критериев определения адекватного уровня непредвиденных потерь;
- Резервы;
- Реализацию систем контроля и надзора за подверженностью рискам.



«Пересмотр современных методов управления условной ответственностью», Мигуэль Альмейда и Серджио Хонойоза. Вашингтон, май 2001 г.



«Управление условными обязательствами: Система управления рисками для национальных правительств», Кристофер Льюис и Ашока Муди. Государственные риски в частной инфраструктуре. Ирвин, Тимоти и др., Всемирный банк. 1997г.

Следует ли учитывать издержки ГЧП вне бюджета?

В случае государственных займов или облигаций государство выплачивает займы на протяжении всего срока реализации проекта или другого периода

времени, следовательно, займы могут учитываться в бюджете с ростом государственной задолженности.

В рамках проекта ГЧП может быть достигнуто соглашение, согласно которому частная сторона или специальная проектная компания принимает на себя связанный с проектом долг и получает компенсацию от правительства и (или) напрямую от пользователей, что обеспечивает амортизацию долга. В таком случае государство производит выплаты не непосредственно изначальному кредитору, а компании-посреднику, т.е. спонсору проекта или концессионеру, который принимает на себя долг. Многие лица, принимающие решения, видят в ГЧП возможность внебюджетного использования средств на инфраструктуру.

При этом если внебюджетные займы не регистрируются в государственной отчетности, то они могут в будущем обернуться для государства такими же обязательствами, как если бы государство взяло этот долг на себя. Это связано с описываемыми в Модуле 3 условными обязательствами. Если проект оказывается полностью неудачным, и при этом долг может вернуться государству, то велика вероятность того, что государству придется столкнуться с ограниченными условными обязательствами. Правила бухгалтерского учета в США и Европе очень строго регламентируют возможность внебюджетного учета займов в рамках ГЧП.

Например, в США Бюджетное управление Конгресса установило следующие шесть пунктов в качестве критериев для признания проектов ГЧП не относящимися к государственному сектору:

- Основные средства служат общей цели;
- Основные средства также имеют рынок в частном секторе;
- На протяжении действия контракта частный партнер имеет право собственности на основные средства, которые впоследствии не передаются государству;
- Контракт не предусматривает права покупки по льготной цене;
- Срок действия контракта не превышает 75% расчетного экономического срока службы основных средств;
- Текущее значение минимальной ренты, подлежащей уплате в течение срока действия контракта, не может превышать 90% от справедливой рыночной стоимости на момент начала контракта.

В Европе существуют общие нормы и стандарты бухгалтерского учета, которые подробно определяют способ учета расходов и налогов. Основной задачей этих правил является соблюдение странами-членами Маастрихтских критериев.

Маастрихтские критерии установлены в рамках национальных учетных данных и требуют от государств-членов ЕС соблюдения следующих правил применительно к государственному бюджету:

- Общий внешний долг не должен достигать 60% ВВП;
- Годовой дефицит бюджета не должен достигать 3%;
- Государства-члены должны иметь среднесрочный бездефицитный бюджет.

Как правило, государственные инвестиции в инфраструктурные проекты, например, с бюджетным финансированием, подлежат государственному бухгалтерскому учету и, в случае использования займов, они приводят к росту государственного дефицита и задолженности. Тем не менее, инвестиции государственной компании могут считаться внебюджетным при условии, что поступления покрывают минимум 50% расходов.

В 2004 году Евростат (статистическое агентство Европейского Союза) определил, каким образом проекты ГЧП должны учитываться в государственной системе учета. Евростат установил, что активы, контролируемые агентством по ГЧП, могут считаться внебюджетными лишь в том случае, если существуют серьезные подтверждения тому, что партнер несет основную часть рисков, связанного с этим конкретным партнерством. В частности, Евростат рекомендует считать привлеченные в ГЧП активы как негосударственные, если соблюдаются оба следующие требования:

- Частный партнер несет строительный риск, а также
- Частный партнер несет, как минимум, один из рисков, связанных с готовностью к эксплуатации или спросом/транспортной нагрузкой.

Следовательно, необходимо проводить тщательный анализ распределения строительных и транспортных рисков, для того, чтобы проекты государственно-частного партнерства могли учитываться как внебюджетные.

Суть в том, чтобы показать, что строительные и транспортные риски на 100%, а не частично, лежат на частной стороне. Это особенно сложно в применении к транспортному риску, когда предполагаются государственные субсидии и гарантии на тот случай, если транспортная нагрузка окажется ниже прогнозируемой.

Это означает, что степень соотнесенности риска с той или иной стороной зависит от порога субсидирования. Если этот порог очень низок, т.е., объем движения должен быть значительно ниже (например, 50%) ожидаемого уровня для применимости субсидий – основная часть рисков возложена на частную сторону. Тем не менее, если порог является высоким (например, 80% от прогнозируемого объема), то риск преимущественно несет государственное агентство.

В рамках модели скрытого взимания платы за проезд по дорогам определение бюджетного или внебюджетного учета зависит от применяемой объединяющей схемы, при которой уровень транспортной нагрузки обуславливает размер скрытых сборов, и в любом случае возможна лишь ограниченная передача рисков.

Неопределенность, связанная с делением проектов ГЧП на бюджетные и внебюджетные, особенно ярко проявилось в примере с автомагистралями в Венгрии (Модуль 6 «Методы» – «Изучение международного опыта: Венгрия»). В сентябре 2005 года Евростат постановил, что передача существующих автомагистралей, а также строительных контрактов, должна считаться бюджетной операцией, если государство планирует исключить эти позиции из бюджета. В

результате решения Евростата, дефицит бюджета страны в 2005 году вырос на 1,5% ВВП.

Международный валютный фонд (МВФ) выработал иной подход к правилам бухгалтерского учета проектов ГЧП. Предполагая, что большинство проектов ГЧП подразумевают возможность передачи строительных рисков и рисков, связанных с эксплуатационной готовностью, частной стороне, МВФ классифицирует соответствующие займы как внебюджетные.

ГЧП выбирается в целях исключения государственных инвестиций и долга из бюджета; при этом государство по-прежнему несет значительные риски и сталкивается со значительными потенциальными расходами. Для предотвращения неадекватного использования проектов ГЧП необходимы соответствующие учет, мониторинг и отчетность.

Возможность учета этих расходов вне бюджета не должна влиять на решение по проведению тендера на проект по схеме ГЧП.

Современные подходы к учету и отчетности

Не существует общих стандартов учета и отчетности для проектов ГЧП.

- Существующие стандарты (ESA 95, GFSM 2001) относятся к некоторым операциям по проектам ГЧП;
- В Австралии и Великобритании проекты ГЧП могут рассматриваться как финансовый лизинг.

Решение Евростата, о котором говорилось выше, могло привести к адаптации ГЧП к условиям внебюджетного учета, однако альтернативный предлагаемый подход указывает, что:

- Существующий подход не учитывает, что проекты ГЧП предназначены для распределения рисков;
- Лучшим решением будет учет активов ГЧП в балансе частного сектора, в соответствии с законным правом собственности.

Денежные затраты и риски, связанные с ГЧП, подлежат оценке, количественному определению и раскрытию.

Недавно было отмечено, что применение МСФО в целях учета имеет свои последствия и может привести к изменению решения о бюджетном или внебюджетном учете инвестиций в ГЧП.

Это может привести, по крайней мере, в Великобритании, к скорому переводу всей дорожной инфраструктуры на балансную основу. Было отмечено, что это изменение отступает от перемены критериев для балансового или

внебалансового учета со стороны, несущей риск (на данный момент) на сторону, контролирующую активы (предложение).

Это изменение может повлиять на привлекательность ГЧП, так как центральному правительству и местным органам власти придется предоставить бюджетное обеспечение полной стоимости каждого актива ГЧП на момент его использования. Причина заключается в усилении контроля над государственным бюджетом. Это делается в целях более строгого контроля над потребностью государственного сектора в кредитах, что вызывало основную озабоченность Казначейства (Министерства финансов) Великобритании (это всеобщая проблема, но степень ее остроты зависит от конкретной страны).

МОДУЛЬ 3 ПОЛИТИКА И ПЛАНИРОВАНИЕ

Модуль 3

Политика
и планирование



СТРАНИЦА ОСТАВЛЕНА ПУСТОЙ

МОДУЛЬ 3: ПОЛИТИКА И ПЛАНИРОВАНИЕ

Дорожное планирование, задачи политики и концепция ГЧП

Оглавление

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ	2
ЗАЧЕМ НУЖНО ГЧП?	3
<i>Значение дорожного сектора для экономического развития</i>	3
<i>Новые проблемы, стоящие перед автодорожным сектором</i>	5
ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ ГЧП?.....	7
<i>Общественный характер инфраструктуры</i>	7
<i>Коммерциализация инфраструктуры</i>	9
<i>Роль государственно-частного партнерства</i>	12
ОСНОВНЫЕ ТИПЫ ГЧП	14
<i>Основные принципы</i>	14
<i>Разнообразие вариантов</i>	17
ПРЕИМУЩЕСТВА ГЧП.....	24
НЕДОСТАТКИ ГЧП	32
ОБЗОР ОПЫТА ГЧП.....	38
ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ.....	38
<i>Предыстория ГЧП</i>	38
<i>Программы ГЧП, реализуемые в мире в настоящее время</i>	40
БАЗЫ ДАННЫХ	42
<i>База данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры</i>	42
<i>В мире</i>	46
СУЩЕСТВУЮЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ	48
<i>Финансирование</i>	48
<i>Технологии</i>	48
ПРИМЕНЕНИЕ ГЧП.....	50
<i>Где может быть использовано ГЧП?</i>	50
<i>ГЧП и традиционные закупки</i>	51
ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ И ИХ ФУНКЦИИ.....	56
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР.....	58
<i>Нанимающий орган</i>	58
<i>Отделы ГЧП</i>	59
<i>Консультационные органы по вопросам ГЧП</i>	59
<i>Пользователи дорог</i>	59
ЧАСТНЫЙ СЕКТОР	61
<i>Концессионер</i>	61
<i>Акционеры</i>	61
<i>Коммерческие кредиторы</i>	64

<i>Рынки капитала</i>	65
<i>Подрядчики - строительные компании</i>	66
<i>Операторы</i>	67
<i>Страховые компании</i>	68
<i>Советники / консультанты</i>	69
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	72
<i>Международные финансовые организации</i>	72
<i>Экспортно-кредитные агентства</i>	77
СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГЧП	81
Цель и задачи программы ГЧП	83
Диагностика эффективности автодорожного сектора	85
<i>Производственные показатели сектора</i>	86
<i>Основные показатели для оценки общей эффективности транспортного сектора:</i>	87
<i>Конкретные показатели для оценки дорожного (суб-) сектора и эффективности сети</i>	88
<i>Показатели мониторинга</i>	88
Благоприятные условия для ГЧП	90
Диагностика благоприятной среды для ГЧП	95
<i>Целенаправленная политика правительства</i>	95
<i>Благоприятный инвестиционный климат</i>	96
<i>Эффективное управление рисками</i>	99
<i>Эффективность государственного сектора</i>	100
<i>Эффективность частного сектора</i>	102
СТРАТЕГИЯ ГЧП	106
Уроки, извлеченные из действующих программ ГЧП	108
<i>Движущие силы ГЧП</i>	111
<i>Основы концепции ГЧП</i>	112
<i>Ограничения</i>	113
<i>Решение проблемы ограничений</i>	118
Основные шаги в рамках национальной программы ГЧП	122
<i>Шаг 1: Учреждение целевой рабочей группы по ГЧП</i>	122
<i>Шаг 2: Разработка и формулирование основ концепции ГЧП</i>	123
<i>Шаг 3: Определение изначальных проектов</i>	125
Путь развития ГЧП	128
<i>От уровня проектов до программного уровня ГЧП</i>	130
<i>Дорожная карта для ГЧП</i>	132
<i>Уточнение амбиций при проектном планировании</i>	133
ИНДИВИДУАЛЬНАЯ РАЗРАБОТКА СХЕМ ГЧП	3
Ключевые характеристики проектов	4
Варианты ГЧП	6
СФЕРА ОХВАТА	8
Характер проекта	8
Компоновка задач	10
Компоновка проектов	16
Влияние на конкуренцию	20
Браунфилд-контракты и контракты, основанные на эффективности	21
Показатели эффективности технического обслуживания	22

РИСКИ	30
Выявление рисков	31
Оценка рисков	35
Распределение рисков	39
Снижение рисков	46
ДОХОДЫ	52
Выплаты частному сектору	52
Источники доходов	52
Дорожное ценообразование	60
Взимание платы за проезд по дорогам	63
ФИНАНСИРОВАНИЕ	1
Использование частного капитала	1
Проектное финансирование	3
Финансовая структура	7
Государственное финансирование	8
Частное финансирование	9
Финансовая оценка	13
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ	25
Следует ли учитывать издержки ГЧП вне бюджета?	26
Современные подходы к учету и отчетности	29
ОТРАСЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И СТРАТЕГИЯ	3
Планирование и разработка политики	3
<i>Процесс планирования</i>	5
<i>Социально-экономическая оценка</i>	10
<i>Прогнозирование спроса</i>	22
<i>Технические и операционные стандарты</i>	36
<i>Организационная структура транспортного сектора</i>	39
<i>Стратегия содержания дорог</i>	43
<i>Системы управления дорогами</i>	46
<i>Финансирование сектора</i>	48
<i>Процесс планирования</i>	53
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ	57
Стимулирование позитивного воздействия	58
<i>Бедность и транспортный сектор</i>	60
<i>Сокращение бедности</i>	63
<i>Оценка дистрибутивных аспектов</i>	66
Снижение негативного воздействия	70
<i>Социальные последствия: землепользование и переселение</i>	79
Безопасность дорожного движения	83
<i>Ответственность государства</i>	85
<i>Функции дорожной полиции и функции оператора</i>	86
Участие общества и консультации с общественностью	88
<i>Термины и определения</i>	89
<i>Перспективы для пользователей дорог и местных жителей</i>	91
<i>Консультации с общественностью и регулирование</i>	98

<i>Механизмы консультаций с общественностью</i>	99
<i>Шесть критериев консультаций</i>	102
КОНЦЕПЦИЯ ГЧП	104
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА И РЕГУЛЯТОРНЫЕ МЕХАНИЗМЫ	107
<i>Регуляторные механизмы</i>	107
<i>Регулирование и регуляторы</i>	113
<i>Технические аспекты регулирования</i>	118
<i>Финансовое регулирование компаний, осуществляющих деятельность в сфере инфраструктуры</i>	122
МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ	131
<i>Типичные риски для проектов ГЧП в секторе автомагистралей и стандартные механизмы распределения рисков</i>	131
<i>Анализ рисков</i>	133
<i>Моделирование инфраструктурных рисков с использованием программного пакета INFRISK</i>	134
ФИНАНСОВАЯ МЕТОДИКА	136
<i>Платежи и поступления</i>	137
<i>Финансовая и (или) бюджетная поддержка, стимулы и гарантии</i>	140
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И РЕФОРМЫ	153
<i>Управление институциональными изменениями</i>	153
<i>Государственные организации</i>	155
<i>Отделы ГЧП и роль дорожного агентства</i>	160
УПРАВЛЯЕМОСТЬ	174
РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА И ОБУЧЕНИЕ	179
ПОДХОД	1
СОГЛАСОВАНИЕ ЦЕЛЕЙ	1
ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ГЧП	2
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	4
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА	4
<i>Конституционные принципы</i>	5
<i>Политика содействия развитию механизмов ГЧП и административная поддержка</i>	7
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА	11
<i>Законодательство о концессиях и ГЧП</i>	11
<i>Отраслевое законодательство</i>	14
<i>Государственные закупки</i>	16
<i>Законодательство об иностранных инвестициях и иностранной валюте</i>	21
<i>Законодательство о праве собственности</i>	22
<i>Разрешение споров</i>	24
<i>Законодательство о компаниях</i>	34
<i>Законодательство об обеспечении и банкротстве</i>	37
<i>Налоговое законодательство</i>	39
<i>Нормы бухгалтерского учёта</i>	40
<i>Законодательство о труде</i>	40
<i>Законодательство об интеллектуальной и промышленной собственности</i>	41
<i>Законодательство по охране окружающей среды</i>	41
<i>Законодательство о конкуренции</i>	42
<i>Деликтное право</i>	43

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ.....	45
<i>Реализация нормативных актов и организации, ответственные за их реализацию</i>	45
<i>Стандарты</i>	46
ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ.....	48
<i>Оценка экстенсивности правовой базы</i>	49
<i>Оценка эффективности правовой базы</i>	50
КОРРЕКТИРОВКА ПРАВОВОЙ БАЗЫ	53
<i>Дорожная карта корректировки правовой базы</i>	53
<i>Сложности проведения корректировки правовой базы</i>	54
КОНТРАКТЫ	56
РАЗРАБОТКА КОНТРАКТА	58
<i>Выбор соответствующего контракта</i>	58
<i>Выбор концессионера</i>	60
ТИПЫ КОНТРАКТОВ	61
<i>Концессионный контракт</i>	61
<i>Строительный контракт</i>	63
<i>Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание</i>	65
<i>Контракт на управление и техническое обслуживание</i>	66
<i>Контракты на консультационные услуги</i>	68
ПОЛОЖЕНИЯ КОНТРАКТА	70
<i>Завершение проекта и временные затраты</i>	70
<i>Объем работ</i>	72
<i>Проектирование</i>	72
<i>Потребность в финансовых средствах</i>	73
<i>Замена</i>	73
<i>Данные, заявления и заверения</i>	74
<i>Права землепользования</i>	74
<i>Меры по охране окружающей среды</i>	76
<i>В значительной степени неблагоприятные действия правительства</i>	76
<i>Формула ценообразования</i>	77
<i>Государственная поддержка и иные виды помощи</i>	79
<i>Вторичное развитие</i>	79
<i>Конвертируемость, замена и переводимость валюты</i>	80
<i>Перекрестное субсидирование</i>	81
<i>Статьи о запрете конкуренции или предоставлении исключительных прав</i>	82
<i>Местные требования</i>	83
<i>Компенсация за нарушение обязательств</i>	83
<i>Перерасход средств</i>	84
<i>Независимый инженер</i>	85
<i>Гарантия качества</i>	85
<i>Эксплуатационные требования, содержащиеся в контрактах по эксплуатации и техническому обслуживанию</i>	86
<i>Передача по завершению концессии</i>	86
ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	90
<i>Ответственность и возмещение ущерба</i>	90
<i>Разрешение споров</i>	91
<i>Форс-мажорная ситуация</i>	93
<i>Возможность переуступки и (или) заключение субподрядного договора</i>	95

<i>Конфиденциальность</i>	95
<i>Документация и обмен информацией</i>	95
ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДОГОВОРА	97
<i>Типовые договорные статьи по ответственности и возмещению убытков</i>	97
<i>Типовые договорные статьи по разрешению споров</i>	99
<i>Типовые договорные статьи о форс-мажорной ситуации</i>	105
<i>Типовые договорные статьи по возможности переуступки/заключению субподрядного договора</i>	106
<i>Типовые договорные статьи по конфиденциальности:</i>	109
<i>Типовые договорные статьи по документам и обмену информации</i>	111
СОГЛАШЕНИЯ, ОБЛИГАЦИИ И ГАРАНТИИ	114
<i>Образование специальной проектной компании</i>	114
ПЕРЕЗАКЛЮЧЕНИЕ И УТОЧНЕНИЕ КОНТРАКТА	120
<i>Основания для перезаключения контракта</i>	120
<i>Рекомендации по усовершенствованию</i>	121
<i>Адаптация или перезаключение договоров</i>	122
ЭТАП 1: ИДЕНТИФИКАЦИЯ, ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ И ВЫБОР ПРОЕКТОВ	3
Цикл ГЧП.....	3
ВЫБОР ПРОЕКТОВ ГЧП	6
<i>Определение потенциальных проектов ГЧП</i>	6
<i>Определение приоритетов</i>	7
<i>Принятие решений и отбор проектов</i>	8
<i>Анализ по множеству критериев в контексте ГЧП</i>	9
<i>Критерии отбора проектов ГЧП</i>	11
<i>Процесс анализа по множеству критериев</i>	13
<i>Проверенный на практике пример анализа по множеству критериев</i>	14
СООТНОШЕНИЕ ЦЕНЫ И КАЧЕСТВА И КОМПАРАТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА (КГС)	19
<i>Что такое КГС?</i>	21
<i>Количественные показатели КГС</i>	23
<i>Применение КГС</i>	28
ЭТАП 2: КОМПЛЕКСНАЯ ЭКСПЕРТИЗА И ОБОСНОВАНИЕ	31
СОДЕРЖАНИЕ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ (ТЭО)	33
<i>Техническая оценка</i>	34
<i>Социально-экономический анализ затрат и выгод</i>	34
<i>Финансовый анализ</i>	36
<i>Оценка и распределение рисков</i>	36
<i>Бизнес-кейс ГЧП</i>	36
ТЕХНИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА	38
<i>Прогнозирование спроса</i>	38
<i>Технические аспекты</i>	42
<i>Технологии</i>	42
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА	43
<i>Обоснование проекта</i>	43
<i>Основы затрат и выгод</i>	43
<i>Экономическая внутренняя норма доходности и чистый дисконтированный доход</i>	48
<i>Риск и уязвимость</i>	49
СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ	51
ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ	53

<i>Вводные данные финансового моделирования</i>	53
<i>Результаты финансового моделирования</i>	55
<i>Оценки методом финансового моделирования</i>	55
<i>Повышение тарифов</i>	56
<i>Финансовый анализ и концессионные соглашения</i>	57
<i>Повышение кредитного качества</i>	58
<i>Оценка государственной финансовой поддержки</i>	59
МЕХАНИЗМЫ ГЧП	65
<i>Выбор схемы ГЧП</i>	65
<i>Широко используемые механизмы</i>	68
<i>Другие аспекты механизма СВЭП («Строительство-владение-эксплуатация-передача»)</i> ..	69
<i>Контракты, основанные на эффективности (КОЭ) и обслуживание дорожной сети</i>	70
УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ	72
<i>Идентификация рисков</i>	72
<i>Распределение рисков</i>	72
<i>Меры по снижению рисков</i>	74
<i>Практические аспекты риска и условные обязательства</i>	74
<i>Снижение рисков в автодорожных проектах ГЧП</i>	78
ЭТАП 3: КОНТРАКТНО-ЗАКУПОЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	80
ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКУПОК	82
<i>Зачем участвовать в тендере?</i>	82
<i>Конкуренция: гарантии эффективности и недопущение коррупции</i>	82
НЕЗАПРАШИВАЕМЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ	85
<i>Почему появляются нежелательные предложения?</i>	85
<i>Проблемы с незапрашиваемыми предложениями</i>	86
<i>Новый взгляд на незапрашиваемые предложения</i>	87
<i>Система работы с незапрашиваемыми предложениями</i>	90
<i>Принципы и связанный с ними выбор</i>	90
<i>Резюме</i>	90
ВОПРОСЫ ТЕНДЕРА	92
<i>Определение объема работ</i>	92
<i>Прочие соображения</i>	92
<i>Определение ожидаемых результатов</i>	94
КОНКУРСНЫЕ ТОРГИ	96
<i>Обеспечение конкуренции и прозрачности</i>	96
<i>Привлечение лучших возможных претендентов</i>	97
КОНЦЕССИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНКУРСНЫХ ТОРГОВ	98
<i>Предварительный квалификационный отбор</i>	99
<i>Подготовка проекта контракта</i>	102
<i>Торги</i>	103
<i>Конкурсная документация</i>	106
<i>Критерии оценки</i>	108
<i>Переговоры по контракту и присуждение контракта (одноэтапная процедура)</i>	112
<i>Переговоры по контракту и присуждение контракта (двухэтапная процедура)</i>	113
КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНКУРСНЫХ ТОРГОВ	114
<i>Предварительный квалификационный отбор</i>	115
<i>Разработка проекта контракта</i>	117
<i>Проведение тендера</i>	119

ЭТАП 4: ПРИСУЖДЕНИЕ КОНТРАКТА	122
ПЕРЕГОВОРЫ С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ	122
ФИНАНСОВОЕ ЗАКРЫТИЕ	122
СТРУКТУРА РИСКОВ	123
ЭТАП 5: УПРАВЛЕНИЕ КОНТРАКТАМИ	126
ОПРЕДЕЛЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КОНТРАКТАМИ	127
<i>Вопросы, затрагиваемые в рамках управления контрактами</i>	127
<i>Деятельность в рамках управления контрактами</i>	128
<i>Подготовка к управлению контрактами</i>	129
<i>Критерии управление контрактами в рамках проектов платных дорог</i>	130
<i>Финансовые аспекты управления контрактом</i>	131
<i>Организационные аспекты управления контрактами</i>	131
ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ КОНТРАКТОМ	133
<i>Задачи по управлению контрактом во время закупочно-контрактной деятельности</i>	134
<i>Этап строительства</i>	134
<i>Этап предоставления услуг</i>	135
ПЕРЕДАЧА ОБЪЕКТОВ ПО ЗАВЕРШЕНИИ КОНТРАКТА	136
<i>Требования к возврату объекта правительству</i>	136
<i>Качество предоставляемых услуг</i>	137
<i>Остаточный ресурс</i>	137
ПОПРАВКИ К КОНТРАКТАМ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ	139
ПОПРАВКИ И ИЗМЕНЕНИЯ В КОНТРАКТАХ ГЧП	139
<i>Основные недостатки</i>	139
<i>Эпизодические преимущества</i>	140
<i>Причины и результаты повторных переговоров</i>	140
<i>Кто инициирует процесс повторных переговоров?</i>	142
<i>Уроки, извлеченные из пересмотра контрактов</i>	142
<i>Прочие изменения в контракте</i>	144
РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ	145
<i>Необходимость разрешения споров</i>	145
<i>Опыт Чили</i>	146
КОНСУЛЬТАНТЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ	147
СТОИМОСТЬ УСЛУГ КОНСУЛЬТАНТОВ	149
УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КОНСУЛЬТАНТОВ	150
ВИДЫ НЕОБХОДИМЫХ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ НАВЫКОВ	151
<i>Технико-экономическое обоснование и процесс сделки</i>	152
<i>Знание рынка</i>	152
<i>Коммуникативные навыки</i>	153
ПОСОБИЕ РРІАФ И ВСЕМИРНОГО БАНКА ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ КОНСУЛЬТАНТОВ	154
ОРГАНИЗАЦИЯ	155
<i>Поиск активных сторонников</i>	155
ПРОЦЕСС ДИАЛОГА	158
ЗОНДИРОВАНИЕ РЫНКА	159
<i>Задачи зондирования рынка</i>	160
<i>К каким представителям частного сектора следует обращаться?</i>	162

<i>Преимущества и риски зондирования рынка</i>	162
ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАМОК БИЗНЕС-СХЕМЫ И ТРЕБОВАНИЙ.....	164
<i>Зондирование рынка может выявить несколько вариантов</i>	164
ПАМЯТНАЯ ЗАПИСКА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ДИСКУССИИ	166
<i>Масштаб проекта, включая диапазон услуг</i>	166
<i>Проведение дискуссий с частной стороной</i>	167
<i>Важные соображения</i>	167
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: БРАЗИЛИЯ	5
<i>Предыстория</i>	5
<i>Дорожные концессии</i>	6
<i>Дополнительная информация</i>	14
ГОРОДСКИЕ ДОРОЖНЫЕ КОНЦЕССИИ В САНТЬЯГО, ЧИЛИ.....	16
<i>Чилийская программа концессий</i>	16
<i>Описание проекта</i>	17
<i>Выводы и уроки</i>	24
<i>Дополнительная информация</i>	25
АВТОМАГИСТРАЛЬ А6, ХОРВАТИЯ.....	27
<i>Предыстория развития ситуации в стране</i>	27
<i>Административная организация</i>	28
<i>Обзор проекта А6</i>	29
<i>Выводы и уроки</i>	36
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ФРАНЦИЯ	38
<i>Описание случаев из практики</i>	38
<i>Эксплуатация платных дорог во Франции</i>	39
<i>Эволюция системы платных дорожных сетей</i>	41
<i>Эволюция финансирования автомобильных дорог во Франции</i>	44
<i>Выводы</i>	47
<i>Обзор проекта</i>	49
<i>Описание проекта</i>	51
<i>Другие автодорожные проекты</i>	55
<i>Выводы и уроки</i>	56
<i>Дополнительная информация</i>	58
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ИНДИЯ	59
<i>Предыстория</i>	59
<i>Процесс ГЧП в Индии</i>	60
<i>Последние изменения в рамках ГЧП</i>	66
<i>Обзор развития автодорожного сектора и ГЧП</i>	70
<i>Выводы и уроки</i>	73
<i>Дополнительная информация</i>	74
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ИНДОНЕЗИЯ.....	77
<i>Предыстория развития ГЧП в Индонезии</i>	77
<i>Сектор платных автомобильных дорог и ГЧП</i>	81
<i>Программа/проекты в области автомобильных дорог</i>	86
<i>Выводы и уроки</i>	89
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: КОРЕЯ.....	92
<i>Предыстория</i>	92
<i>Инвестиции в инфраструктуру</i>	93
<i>История ГЧП</i>	94
<i>Рамки ГЧП</i>	96

<i>Последние тенденции развития ГЧП в автомобильной сфере</i>	99
<i>Выводы и уроки</i>	100
ПЛАТНАЯ ДОРОГА N4 ИЗ ЮЖНОЙ АФРИКИ В МОЗАМБИК	103
<i>Предыстория</i>	103
<i>Обзор и описание проекта</i>	103
<i>Опыт, полученный в различные этапы проекта до настоящего времени</i>	105
<i>Выводы и уроки</i>	106
КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТИ (КОЭ) В СЕРБИИ	108
<i>Предыстория</i>	108
<i>Описание проекта</i>	108
<i>Конкретные характеристики КОЭ</i>	111
<i>Опыт, полученный в различные этапы проекта</i>	113
<i>Выводы и уроки</i>	113
ПЛАТНАЯ АВТОМАГИСТРАЛЬ M6, ВЕЛИКОБРИТАНИЯ	115
<i>Предыстория</i>	115
<i>Вопросы и стратегия ГЧП</i>	118
<i>Выводы</i>	120
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: США	123
<i>Предыстория</i>	123
<i>ГЧП в автомобильной сфере</i>	124
<i>Примеры процесса реформирования ГЧП с приведением случаев из практики (1988 – 2007 гг.)</i>	128
<i>Автомобильные проекты в рамках ГЧП в других штатах</i>	137
<i>Выводы и уроки</i>	138
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ЗАМБИЯ	141
<i>Контекст</i>	141
<i>Мотивация для контрактов, основанных на эффективности</i>	142
<i>Движение в направлении контрактов, основанных на эффективности и результатах (КОЭР)</i>	144
<i>Усвоенные уроки</i>	147
ФИНАНСОВЫЕ МОДЕЛИ	148
ГРАФИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ДЛЯ ФИНАНСОВОЙ СИМУЛЯЦИИ АВТОДОРОЖНЫХ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ГЧП.	
Руководство для пользователя	151
<i>Рабочие листы</i>	151
<i>Сводка допущений и результатов</i>	154
<i>Индикаторы/показатели проекта</i>	156
<i>Данные о проекте</i>	156
<i>Комментарии</i>	159
Числовая модель для симуляции финансовой ситуации автомобильных проектов в рамках ГЧП.	
Руководство для пользователя	160
<i>Основные характеристики числовой финансовой модели</i>	160
<i>Случаи из практики</i>	161
<i>Периоды проекта</i>	164
<i>Стоимость строительства</i>	164
<i>Поступления</i>	165
<i>Периодические издержки</i>	167
<i>Макроэкономические данные</i>	168
<i>Финансовая структура</i>	169
<i>План финансирования</i>	171

<i>Эксплуатационные субсидии</i>	172
<i>Бухгалтерский учет</i>	173
<i>Результаты</i>	175
<i>Проверка финансовых результатов</i>	181
<i>Система графического моделирования</i>	182
<i>Диапазон проектных значений – краткий обзор</i>	185
БИБЛИОГРАФИЯ	188
ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ	201
ФАЙЛЫ «СБОРНИКА»	205
<i>Кредитный рейтинг, свидетельствующий о высокой способности эмитента своевременно и полностью выполнять свои обязательства (по международной шкале Standard & Poor's)</i>	1
<i>International Organization for Standardization</i>	6

Контрольная таблица для Модуля 3 «Политика и планирование»

Раздел «Сборника»	Основные задачи	Комментарии
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Отраслевое планирование и стратегия</u> 	Интеграция автодорожного и инвестиционного планирования	В целом, следует отметить важность организационных структур и связей среди агентств, занимающихся автодорожным планированием, финансированием и реализацией (обеспечением) программ.
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Планирование и разработка политики</u> 	Планы развития и обслуживания автомобильных дорог	Программирование на этом этапе подготавливает основу для последующего выбора проектов ГЧП. Следует отметить, что большое число качественных автомобильных дорог (магистралей, автострад) могут вначале быть непригодными для перевода на платную систему, однако почти все дороги высокого уровня имеют потенциал для применения той или иной схемы ГЧП, будь то СЭП, концессия, скрытые сборы и (или) аннуитет, КОЭ (контракт на обслуживание).
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Развитие сектора</u> 	Специальное отраслевое планирование и программирование, включая сметы и вопросы инвестиций	Это – основа для большого списка проектов, обсуждаемых далее в Модуле 5 в целях определения проектов ГЧП.
Основные результаты	<i>Взвешенная политика, организационное и инвестиционное планирование. Подготовка 5-летней программы, охватывающей все инвестиционные проекты, равно как и программу создания платных дорог и (или) дорог высокого качества</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Экономическое развитие и общественный интерес</u> 	Обеспечение государственных макроэкономических механизмов для разработки ГЧП	
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Роль и функции государственного сектора</u> 	Обеспечение понимания и основ ГЧП	Необходимость четко определить более сильную, но иную роль в рамках ГЧП, где правительство выступает в роли посредника, а не прямого поставщика услуг объекта инфраструктуры.
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Содействие положительному эффекту</u> 	Планирование и формирование соответствующих механизмов	Большой положительный эффект ГЧП в области автодорожного развития. Помимо прочего, это: больше дорог, более безопасные дороги, более эффективное исполнение контрактов и внедрение инноваций.
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Снижение негативных последствий</u> 	Планирование и формирование соответствующих механизмов	Признание негативных последствий (в основном, тех же, что и для автомобильных дорог, не охваченных ГЧП, например, социальных, экологических вопросов, а также проблем, связанных с переселением).
<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Дорожная безопасность</u> 	Планирование и формирование	Особого внимания требуют вопросы дорожной безопасности на стратегическом и проектном

	соответствующих механизмов	уровнях, а также положительные и негативные последствия в этом плане.
○ <u>Участие общества и консультации с общественностью</u>	Планирование и формирование соответствующих механизмов	Жизненная необходимость проведения необходимых консультаций на соответствующих уровнях (также см. Модуль 5).
• <u>Концепция ГЧП</u>	Перечисление основных элементов и консультации с соответствующими государственными органами	Жизненная необходимость наличия, как минимум , базовых механизмов, обеспечивающих, по крайней мере, эффективную индивидуальную реализацию проектов. Концепция поддерживает оба сектора, государственный и частный
○ <u>Всеохватывающая концепция ГЧП</u>	Разработка базовой политики ГЧП	Основополагающее заявление о намерениях правительства и способах реализации ГЧП, включая процедуры и участников.
○ <u>Нормативно-правовые рамки</u>	Проект ключевых компонентов	Действительная и соответствующая документация по концессии – абсолютный минимум при условии устранения и (или) изменения непоследовательных и противоречащих законодательных актов. В то же время должны предприниматься шаги по созданию эффективных нормативно-правовых рамок.
○ <u>Механизмы управления рисками</u>	Проект ключевых компонентов	Работа с рисками лежит в основе ГЧП, поэтому на данном этапе должны быть установлены четкие принципы механизма управления рисками с учетом того, что каждый проект будет иметь свои риски, а также свои схемы распределения и снижения рисков (Модуль 5).
○ <u>Финансовые рамки</u>	Проект ключевых компонентов	Политика по отношению к проектам ГЧП и, в частности, поддержка со стороны правительства.
○ <u>Институциональные механизмы и реформы</u>	Проект ключевых компонентов	Необходимо обеспечить наличие и описание органов ГЧП и связей между ними.
○ <u>Управляемость</u>	Проект ключевых компонентов	Внедрение надлежащих принципов управляемости может стать первым шагом по реформированию сектора. Коррупция – основное препятствие для прогресса и (или) фактор удорожания и снижения эффективности проектов. Большое значение имеет внедрение эффективных механизмов разрешения споров.
○ <u>Наращивание потенциала и обучение</u>	Проект ключевых компонентов	Шаги по повышению потенциала правительственных органов по планированию и реализации проектов должны быть включены в государственные программы ГЧП

Основные результаты

Всесторонняя концепция

Модуль 3
**Политика
 и планирование**



МОДУЛЬ 3: ПОЛИТИКА И ПЛАНИРОВАНИЕ

Дорожное планирование, задачи политики и концепция ГЧП

Политика партнерства государства и частного бизнеса может быть успешной только в том случае, если государственные органы правильно выполняют свои функции. Неэффективная организация управления таким партнерством может повлечь значительные и ненужные расходы для государства, застройщиков, потребителей и частных компаний.

Модуль 3 «Политика и планирование» содержит описание функций государственного сектора в рамках ГЧП в целях обеспечения защиты государственных интересов, включая определение основ политики ГЧП.

Модуль 3 призван оказать помощь органам государственного управления в разработке соответствующей национальной и региональной методики для того чтобы обеспечить максимальные возможности для успешной реализации программ и проектов ГЧП. В модуле представлена концепция планирования ГЧП в национальном масштабе или на макроуровне, изложены обязанности, возлагаемые на государственный сектор в связи с ГЧП, а также разъясняется необходимость планирования и основ политики ГЧП в целях содействия реализации проектов в рамках такого партнерства. Модуль предоставляет органам государственного управления необходимый инструментарий для использования на макроуровне до рассмотрения правовых и контрактных требований в Модуле 4 и механизмов реализации в Модуле 5. Содержание Модуля 3 объединено в следующие три основных раздела:

Раздел «Отраслевое планирование и стратегия» содержит описание принципов планирования в секторе автомагистралей и планирования дорожной сети, технических стандартов, стратегий эксплуатации, принципов и механизмов устойчивости, а также концепции ГЧП в рамках процесса отраслевого планирования.

Раздел «Продвижение и защита государственных интересов» содержит описание двух важнейших функций государственного сектора в процессе формирования ГЧП: (i) стимулирование и ускорение темпов социально-экономического развития и (ii) защита государственных интересов. В Разделе изложены перспективы для пользователей дорог и местного населения, включая участие общественности, социальные и природоохранные гарантии, в том числе идентификация и минимизация негативных последствий, например, изъятия земельных участков и переселения, негативного воздействия на окружающую среду, а также позитивного и негативного воздействия на категории населения с низким уровнем доходов. В этом контексте также рассматриваются вопросы безопасности дорожного движения.

Раздел «Концепция ГЧП» разъясняет, почему и каким образом государственный сектор может сформировать соответствующие механизмы и условия для ГЧП. В данном разделе представлено описание различных механизмов, необходимых для успешной

реализации ГЧП, включая политику, регулирование, регуляторы, факторы риска, финансовые аспекты, институциональные механизмы и принципы управления (см. описание реализации проектов ГЧП в Модуле 5). Также обсуждаются институциональные реформы в секторе, вопросы развития кадрового потенциала и (или) обучения и расширения возможностей для частного бизнеса, включая контрактные отношения, консультационные услуги и финансирование.



«Руководство по новым методам финансирования и государственно-частному партнерству», ПМАДК, 1999 г., сн.3, стр. 83

Отраслевое планирование и стратегия

Планирование и разработка политики

Изменение акцентов транспортной политики в направлении рыночных подходов означает радикальное изменение роли государства. Частные компании могут взять на себя больше функций по обеспечению, предоставлению и финансированию транспортных услуг и транспортной инфраструктуры посредством механизмов ГЧП.

Таким образом, роль государства как поставщика или регулятора объемов услуг будет снижаться, однако его значимость в обеспечении отраслевого планирования, создании конкурентной среды и защиты экологических и социальных интересов будет возрастать. Стратегические и институциональные механизмы будут продолжать играть важнейшее значение, и общие направления транспортной политики должны акцентироваться в процессе планирования и разработки политики в транспортном секторе.

Анализ эффективности затрат остается ключевой составляющей при распределении государственных ресурсов. При этом, однако, потребуются и новые навыки. Государству также необходимо установить эффективные сборы за использование государственных объектов инфраструктуры, поддерживать конкурентную среду и развивать потенциал дорожного агентства применительно к новым функциям, которые приобретают все большее значение. Необходимо расширить участие общественности и пользователей дорог в принятии решений, в особенности применительно к минимизации социальных и экологических последствий, а также другим аспектам, посредством обеспечения адекватных социальных и природоохранных гарантий.

Что касается проектов ГЧП, социально экономические критерии являются необходимым, но не достаточным условием. В дополнение к социально-экономическим факторам, выбор проектов ГЧП будет зависеть от их приемлемости для банковского финансирования, т.е. от того, являются ли ключевые характеристики проекта достаточно благоприятными для вложения частным сектором средств в совместный инвестиционный фонд и предоставления кредитов на обоснованных и приемлемых условиях. Приемлемость для банковского финансирования определяется фактором финансовой жизнеспособности и рисками, связанными со спросом, взиманием платы за проезд по дорогам, строительными расходами, необходимостью изъятия земельных участков, социальными и природоохранными гарантиями и различными иными видами рисков и обстоятельствами проекта, оказывающими влияние на государственный и частный сектора.

В нижеследующей вставке представлены данные по Индии, опыт которой анализируется в качестве странового примера в данном Методическом руководстве.

Страновой опыт: Индия

После долгих лет сомнений по поводу ГЧП, в Индии ведется активная работа по развитию программы ГЧП, особенно в секторе автомагистралей. В настоящее время Индия является четвертой крупнейшей экономикой мира и одной из наиболее быстро растущих. Тем не менее, в стране отмечается проблема значительного превышения межремонтных сроков и растущего спроса на объекты инфраструктуры. В секторе автомагистралей 40% населенных пунктов лишено круглогодичного дорожного сообщения, и лишь 12% стратегических автомагистралей страны имеют четыре полосы. В городах ухудшается ситуация с пробками на дорогах, что создает неудобства как для общественного транспорта, так и для частных автовладельцев.

Отсутствие инфраструктуры ослабляет конкурентоспособность экономики; неудовлетворительное состояние объектов инфраструктуры сдерживает приток прямых иностранных инвестиций в бизнес, не связанный с инфраструктурой. Неудовлетворительное состояние объектов инфраструктуры также препятствует росту во всех секторах экономики и сокращению бедности.

В секторе автомагистралей Правительство Индии разработало Национальную программу развития автомагистралей и Программу развития дорог в сельских районах под патронажем Премьер-министра. Тем не менее, выделяемые средства покрывают потребности в финансировании менее чем на 50%. В настоящее время партнерство государства и частного бизнеса рассматривается в качестве необходимого условия для мобилизации достаточных ресурсов для финансирования инфраструктуры. (Модуль 6 «Методы» -> «Изучение международного опыта: Индия»)



«Содействие внедрению ГЧП в целях ускоренного развития инфраструктуры в Индии; Региональные семинары для главных секретарей по вопросам ГЧП». Доклад АБР, декабрь 2006 г.

Процесс планирования

Автомобильные дороги относятся к числу важнейших государственных активов, однако их финансирование зачастую не достаточно и его сложно изыскивать. Развитие дорог не является достижением как таковым, а скорее обеспечивает возможности для оказания услуг населению. Это не вносит прямой вклад в общее развитие, но, при этом, закладывает необходимые основы для экономического роста и общественного благосостояния. Кроме того, автомобильные дороги имеют важнейшее значение для логистики и являются необходимым условием для эффективного функционирования других компонентов транспортной системы (включая железные дороги, аэропорты, порты и т.д.).

Первое решение, которое должно быть принято Дорожным агентством и (или) государственными транспортными ведомствами, касается распределения средств. Необходимо определить баланс между:

- первоначальными инвестиционными (строительными) и (или) эксплуатационными затратами, а также
- управлением спросом или предложением.

В этой связи возникают два вопроса:

- Что является более целесообразным - выделение денежных средств на создание новых путей сообщения или же повышение эффективности эксплуатации уж существующих?
- Что является более эффективным решением проблемы увеличения объема транспортных потоков - повышение пропускной способности дорожной сети или же внедрение схем управления транспортными потоками?

Основы политики планирования, включающая анализ дорожной сети, имеет большое значение для оптимизации выгод и минимизации расходов на развитие дорог. Компонентами такого планирования должны являться, как минимум:

- определение необходимого уровня развития дорожной сети, включая потребности в объектах инфраструктуры и содержании дорог;
- разработка среднесрочной программы «проектов или мероприятий» в секторе автомагистралей, которая охватывает пути сообщения, региональные дорожные сети и работы по содержанию дорог;
- четкое определение экономической осуществимости и первоначальных взаимосвязей между возможностями ГЧП и инвестиционными мероприятиями в секторе автомагистралей.

Управление процессом планирования

В целях обеспечения взаимодополняемости и эффективного функционирования всех элементов планирования Дорожная администрация должна разработать четкие процедуры выполнения своих функций по планированию. Это включает составление перечня задач; определение сроков выполнения и назначение конкретных должностных лиц и организаций, ответственных за выполнение этих задач. Данные процедуры

предусматривают как внутренние действия (сбор данных, проведение анализа, подготовка планов и т.д.), так и действия, требующие внешних контактов (общественные слушания, координаций с другими ведомствами, реагирование на жалобы и т.д.). Руководящие работники Дорожной администрации отвечают за информирование всех заинтересованных об этапах процесса, а также за обеспечение своевременного выполнения требуемых мероприятий и достижение поставленных целей.

Кроме разработки и исполнения четких процедур, успешно функционирующее ведомство регулярно проводит анализ и оценку процессов и их результатов и находит способы их совершенствования. Для этого требуется определение результативности процесса по соответствующим категориям, таким как временной цикл, уменьшение объемов образования отходов, качество продукции, удовлетворенность потребителей, своевременность и точность.



«Программа развития платных дорог в Азии, проект итогового отчета», PADECO (1999 г.), стр. 1-7.

Общее правило заключается в том, что не рекомендуется использовать инвестиции в инфраструктуру в качестве механизма для «настройки» экономики; инвестиции должны планироваться на долгосрочную перспективу как часть отраслевой стратегии планирования и финансирования проектов, а также составления комплексных планов или планов развития инфраструктуры.

План сектора автомагистралей разрабатывается в рамках национальной методики в сфере инфраструктуры и транспорта. Планирование в секторе автомагистралей, равно как и во всех других секторах, включает стратегический план на сравнительно длительный период - 20-30 лет. Разработка и презентация такого плана с четко сформулированными целями по строительству и эксплуатации дорожной сети является важным шагом в обеспечении целостности и последовательности политики. В рамках долгосрочного плана, как правило, разрабатывается среднесрочный пятилетний план с указанием приоритетных мероприятий и расходов.

Планирование помогает в определении приоритетности строительных работ в сложившейся социально-экономической ситуации и подготовке необходимых ресурсов для выполнения проектов. Тем не менее, все планы должны быть гибкими для того чтобы учитывать сложности в реализации проектов или же новые приоритетные направления или необходимые проекты.

Далее изложены принципы и соображения, которые обычно принимаются во внимание на этапе подготовки или пересмотра плана развития междугородних автострад в ряде стран:

- Политические соображения на местном и страновом уровне;
- Обеспечение транспортного сообщения между окружными, региональными и районными центрами;
- Необходимость решения проблемы территорий с низким уровнем экономического развития;

- Экономические соображения;
- Обеспечение транспортного сообщения между торговыми и промышленными центрами, курортными зонами и т.д.;
- Экономическая осуществимость;
- Наличие финансирования и (или) ресурсов;
- Повышение удобства для пользователей;
- Прогнозный объем транспортных потоков по годам и видам транспорта;
- Транспортные соображения;
- Обеспечение сообщения с дорогами международного значения и автострадами соседних стран;
- Создание дополнительных маршрутов для снижения нагрузки на перегруженные дороги, строительство недостающих связей и т.д.;
- Гармонизация с другими видами транспорта (комбинированные и (или) смешанные перевозки);
- Учет экологических аспектов, например изменения климата.

Другие примеры приведены в публикации:



«Глобальное исследование платных дорог – база знаний, уровень 2 (проект)», Министерство строительства Японии - Технологический центр скоростных магистралей (2000 г.)

Конкретные вопросы, касающиеся программ развития платных дорог

Для успешной реализации программы ГЧП в секторе автомагистралей, требуется, помимо прочего, основы политики в сфере транспорта. Поэтому программы развития частных платных дорог должны быть интегрированы в национальные, региональные и местные транспортные стратегии и программы.



«Частное финансирование платных дорог», Фишбейн и Баббар, дискуссионный документ серии RMC 117, стр. 21.



«Государственно-частное партнерство в области транспорта». Эсташе, Хуан и Трухилло. Рабочий документ по изучению политики № 4436, 2007г.

Пример реформы системы планирования дорожной сети: Индонезия

Планирование дорожной сети традиционно определялось политическими соображениями и характеризовалось слабым техническим потенциалом и неудовлетворительной институциональной структурой. В этой связи Правительство Индонезии инициировало программу реформ по следующим восьми направлениям:

- подготовка нового сводного плана развития магистральных и платных дорог;
- разработка новой нормативной правовой базы, создающей благоприятные условия для партнерства государства и частного бизнеса;
- анализ действующей программы развития платных дорог (включая основные факторы риска и финансовую и техническую целостность, поскольку на 60% действующая программа считалась неадекватной и требовала мер со стороны государства);
- совершенствование механизма «строительство-эксплуатация-передача» и системы реализации проектов (усиление конкуренции, более эффективное распределение рисков, субсидии и механизмы корректировки тарифов);
- определение дополнительных потенциальных источников финансирования (включая альтернативные механизмы финансирования, максимизация долевого финансирования, улучшение соотношения долга и долевого финансирования, определение конкурентных долговых ресурсов);
- подотчетная структура механизма «строительство-эксплуатация-передача» (т.е. единообразная, справедливая и отвечающая нормативным требованиям);
- приватизация государственного оператора Jasa Marga (было создано новое министерство для осуществления надзора за государственными организациями) и (или) формирование стратегического партнерства (в рамках правовых процедур); а также
- совершенствование операционных параметров (включая системы управление и контроля транспортного движения; совершенствование системы взимания оплаты и распределения поступлений).



Семинар на тему развития платных дорог в Азии в эпоху финансового кризиса, протоколы семинара, Токийский международный форум: 9-11 марта, 1999 г.

Следует отметить, что на вышеупомянутые планы серьезно повлиял финансовый кризис, который оказался более глубоким и продолжительным в Индонезии, чем в других странах Азии. Также, в 2000-2001 годах в стране осуществлялись масштабные меры по децентрализации. Тем не менее, указанные принципы сохраняют актуальность даже при слабой реализации (см. Анализ опыта Индонезии).

Фактически, стратегический план не был реализован до 2008 года ввиду следующих причин:

- Неудовлетворительная подготовка проектов и детализированное планирование, в частности (i) медленные темпы определения приоритетных мероприятий и (ii) недостаточность надлежащих усилий по реализации проектов (Модуль 5 -> «Комплексная экспертиза и обоснования»).
- Во многих случаях децентрализация вызвала путаницу в разграничении функций; уровень знаний в области партнерства государства и частного бизнеса был низким, особенно в местных органах управления. Также возникли сложности в

координации действий между органами государственного управления различных уровней.

- Отсутствовало четкое разграничение компетенций и полномочий по проектам и ответственности за их реализацию.
- Отсутствовала четкость функций по оценке рисков
- Коррупция продолжала оказывать влияние на принятие решений, в некоторых случаях опосредованно в виде боязни последующих обвинений и (или) санкций
- Отсутствовало четкое понимание правовых и административных процедур и затрат, связанных с изъятием земельных участков и охраной окружающей среды.
- Обеспечение социальных и природоохранных гарантий, особенно если были задействованы многосторонние и (или) двусторонние организации, могло вызывать задержки в реализации.
- См. также исследование опыта Индонезии.



«Франция, Япония, Италия, Испания: таблица из программы развития платных дорог в Азии, проект итогового доклада», PADECO (1999 г.), стр. II-5

Программа Европейского Союза ISPA

В период с 2000 до 2006 гг. Программа ISPA (Механизм структурной политики на этапе, предшествующем вступлению в ЕС) являлась одним из основных финансовых механизмов для поддержки стратегий стран-кандидатов на этапе, предшествующем вступлению в ЕС. К числу приоритетов программы ISPA относится развитие эффективной транспортной системы, что является значимой составляющей стратегии на этапе, предшествующем вступлению в ЕС. На этом этапе для всех десяти стран-кандидатов предусматривалось финансирование на общую сумму 1,04 миллиарда евро на цели реализации Программы ISPA. Заявки на финансирование проектов исключительно в сфере транспортной и природоохранной инфраструктуры распределялись Европейской Комиссией среди стран-кандидатов в зависимости от численности населения, площади территории и ВВП на душу населения. Средства инвестиционного финансирования расходовались в соответствии с обозначенными приоритетами в сфере строительства дорожной сети с тем, чтобы обеспечить наличие необходимых сетей к 2015 году. Приоритеты и транспортная стратегия каждой страны должны быть сформулированы в Национальном документе по транспортной стратегии ISPA.

Социально-экономическая оценка

Общие принципы

Общий принцип заключается в оптимизации государственным сектором экономического эффекта дорожной сети за счет инициирования экономически жизнеспособных проектов, которые будут способствовать развитию региона и страны. Следует также оценивать воздействие инвестиционных мероприятий на малообеспеченные слои населения и предпринимать меры по максимизации положительного влияния на эти категории граждан.

Социально-экономическая оценка

В технико-экономических обоснованиях анализируется соотношение выгод и затрат проекта. Тем не менее, анализ эффективности затрат является только одним аспектом экономической оценки. При проведении оценки должны задаваться вопросы более широкого характера для того, что рассмотреть социально-экономические последствия в целом.

В рамках социально-экономического анализа следует оценивать обоснование для государственных мер, а также являются ли эти меры оптимальным решением.

Что касается институциональных механизмов, основной акцент должен делаться на оценку наличия у различных организаций должных стимулов для достижения желаемых результатов.



«Экономический анализ программ инвестиций в секторе». Сутиварт и Нарупут. Всемирный банк, 1998 г.

Основной целью социально-экономической оценки проекта является содействие в разработке и выборе тех проектов, которые способствуют увеличению благосостояния страны. Оценка является наиболее полезной на начальном этапе проектного цикла, и имеет крайне ограниченное применение после вступления проекта в силу.



«Пособие по экономическому анализу инвестиционных операций». Белли, Андерсон, Барнум, Диксон и Тенг. Всемирный банк, 1998.

В соответствии с действующими правилами Всемирного банка, социально-экономическая оценка рассматривается в более широком смысле, чем традиционный анализ эффективности затрат. Действительно, в справочнике перечислены десять вопросов, на которые должен дать ответ экономический анализ, а именно:

- В чем заключается цель проекта?

- Что произойдет в случае реализации проекта или же если проект не будет осуществлен?
- Является ли проект оптимальным вариантом?
- Есть ли отдельные компоненты и насколько хорошо они разделены?
- Кто относится к категории выигравших и к категории проигравших?
- Является ли проект финансово устойчивым?
- Какие финансово-бюджетные последствия повлечет проект?
- Какое воздействие на окружающую среду окажет проект?
- Имеет ли смысл реализация проекта?
- Предполагает ли проект риски?

В экономическом анализе должны быть также обозначены оптимальные сроки проекта посредством использования приведенной ниже Схемы «Норма рентабельности первого года».

Кроме того, необходимо проанализировать, кто обеспечит более эффективную реализацию проекта – государственные или частные организации.



«Оценка транспортного проекта Всемирным банком», Гвильям, Всемирный банк (2000 г.), стр. 7

Суть экономических затрат и выгод

В Модуле 5 представлено подробное описание компонента затрат и выгод в рамках экономического анализа.

Для большинства проектов в сфере инфраструктуры, годовые затраты на эксплуатацию и содержание относятся к капитальным затратам проекта. К числу остальных затрат относятся затраты на отвод земельных участков и на минимизацию экологических и социальных последствий, включая расходы на переселение. Некоторые затраты сложно определить количественно; другие затраты, такие как воздействие на ландшафт, вообще не поддаются количественному определению.

В большинстве проектов в сфере транспорта основные экономические выгоды обеспечиваются за счет экономии средств на эксплуатацию транспортных средств (vehicle operating cost [VOC]), которые рассчитываются и оцениваются в соответствии с теорией дополнительной выгоды для пользователей дорог. К числу выгод для пользователей дорог также относятся: сокращение времени в пути, снижение транспортных расходов, уменьшение количества аварий и улучшение состояния окружающей среды.

Сравнение транспортных потоков при осуществлении и неосуществлении проекта является базовым принципом анализа. Тем не менее, в случае дорог с низким транспортным потоком может потребоваться изучение дополнительных выгод, таких как развитие сельского хозяйства, улучшение доступа к источникам водоснабжения,

медицинским и образовательным услугам (см. также раздел «Особые вопросы дорог в сельских районах»).



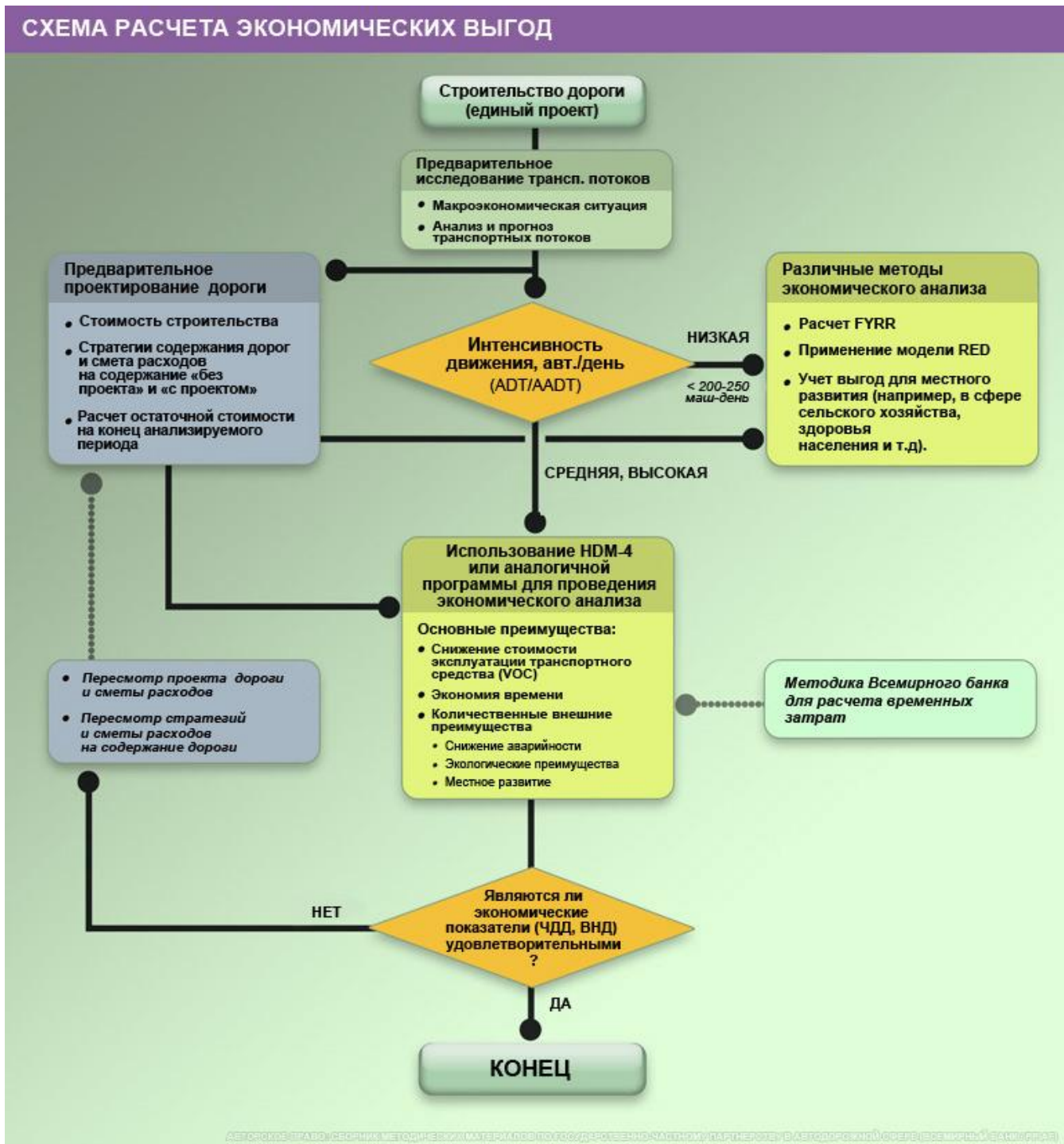
«Обоснование инвестиций для дорог с низкой интенсивностью движения на основании коэффициента прибыли в первый год и показателя экономии в эксплуатации транспортных средств». 23-й Всемирный дорожный конгресс, Париж, сентябрь 2007 г.

Как рассчитываются материальные и нематериальные выгоды?

В случае отсутствия агрегированных стандартов, затраты на эксплуатацию транспортных средств можно рассчитать на основе финансовых и физических входных данных, используя специальные модели, такие как HDM (Highway Development and Management System – система развития и управления автомагистралями). Последняя версия HDM-4 позволяет моделировать и рассчитывать издержки, связанные с авариями, на основе конкретных входных данных о ценности жизни или издержках, сопряженных с авариями.

Информация о программном пакете HDM:

Модель стандартов проектирования и содержания автомагистралей (HDM-III)), разработанная Всемирным банком, используется на протяжении уже более двадцати лет для объединения технической и экономической экспертизы проектов в секторе автомобильных дорог, подготовки инвестиционных программ в автодорожной отрасли и анализа стратегий развития сети автомобильных дорог. Было проведено Международное исследование развития и управления автомагистралями для расширения масштаба модели HDM-III и формирования методики гармонизированных систем применительно к управлению дорогами с адаптируемым и простым для использования программным инструментарием. Результатом стал программный пакет Highway Development and Management System (HDM-4). Расчет выгод обычно следует за общепринятыми процедурами расчета транспортных потоков и функционирования взаимосвязей в случае осуществления и неосуществления проекта. Для дорожных проектов эти значения конвертируются в агрегированные выгоды с использованием типовых национальных затрат на эксплуатацию транспортных средств (VOCs) и условные принципы оценки улучшения ситуации применительно к таким «нематериальным» параметрам, как временные затраты и издержки, связанные со страданиями в связи с авариями или гибелью людей.



РАСЧЕТ ЗНАЧЕНИЙ ЕДИНИЦЫ РАБОЧЕГО И НЕРАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ ПАССАЖИРОВ			
Параметр		Значение (%)	Источники и расчеты
a	Валовой внутренний продукт		Источник:
b	Население (млн. человек)		Источник:
c	ВВП на душу населения (значение), в . (год)		= (a/b)
d	Уровень занятости (%)		
e	Общая численность занятых (млн. человек)		= $b*d$
f	ВВП в расчете на работающего (значение в год)		= a/e
g	Потребительские расходы домашних хозяйств (% ВВП)		МВФ
h	Доходы работающего (значение в год)		= $f*g$
i	Другие расходы на обеспечение занятости @ 33% (Гвильям)		= $h*i$
j	Всего доходы и расходы на обеспечение занятости		= $h+i$
k	Количество рабочих часов в год		
l	Средние затраты рабочего времени на проезд (значение в час)		= j/k
m	Значение нерабочего времени как % рабочего времени (%)		
n	Среднее значение нерабочего времени на проезд (значение в час)		= $l*m$

Источники: на основании работы К.М. Гвильям «Оценка времени в экономической оценке транспортных проектов – опыт последних исследований». Записка на тему инфраструктуры. Всемирный банк, январь 1997 г.

Коммерциализация и контактная информация:

В прошлом программные продукты HDM-4 разрабатывались в рамках Международного исследования механизмов развития и управления автомагистралями (International Study of Highway Development and Management Tools (ISOHDM)), финансируемого Всемирным банком, Азиатским банком развития (АБР), Департаментом международного развития (Великобритания), Шведской национальной администрацией по автомагистралям и

другими донорами. Тем не менее, начиная с последней версии HDM- 4 Version 2, реализацию программного пакета осуществляет международный консорциум научно-исследовательских и консультационных компаний, которые объединились в партнерство под брендовым названием «HDM Global». Центральное место в консорциуме принадлежит ассоциации Highway Management Research Group (Великобритания).

Программный пакет HDM-4 можно заказать в HDM Global, которому ПМАДК предоставило эксклюзивные дистрибьюторские права сроком на пять лет.

Подробная информация о программном пакете представлена на сайте:



<http://www.hdmglobal.com>

Существуют также три основных вида «нематериального» воздействия, рыночные оценки которых не всегда имеются в наличии, и, следовательно, становятся предметом полемики по поводу количественного измерения.

Таковыми являются:

- Экономия времени;
- Экономии за счет снижения аварийности;
- Воздействие на окружающую среду.

В прошлом в развивающихся странах экономию средств по эксплуатационным расходам за счет реализации транспортных проектов было принято считать более «реальной», чем экономию времени в пути. Следовательно, нормы рентабельности иногда рассчитывались вначале, исключая временные значения; при этом повышенные нормы, включая временные оценки, рассматривались в качестве дополнительных. Обоснование проекта без рассмотрения экономии времени считалось тестом на устойчивость. Сейчас подобное отношение меняется, и экономия времени часто принимается как логичная составляющая выгод. В качестве компромисса, в некоторых случаях полностью оценивается только экономия рабочего времени путем соотнесения со ставками заработной платы; при этом нерабочее время оценивается в гораздо меньшей степени.

В развитых странах экономия времени обычно считается основной экономической выгодой, обеспечиваемой новыми объектами инфраструктуры. В некоторых странах при оценке используются стандартные стоимостные значения времени. Использование стандартных стоимостных значений экономии времени в стране позволяет обеспечить равенство между различными регионами и социально-экономическими категориями.

Оценка экономии за счет снижения аварийности носит еще более неоднозначный характер, в особенности вопрос оценки душевных и физических страданий, включая гибель людей. Все в большей степени получает распространение требование о проведении аудитов проектной документации на предмет безопасности. Это может иметь эффект включения затрат на реализацию мер по предотвращению аварий в совокупные затраты проекта, без рассмотрения сопутствующих выгод в результате

повышения безопасности в качестве выгод проекта, что, таким образом, позволяет понять истинную норму рентабельности.

В соответствии с практикой Всемирного банка (другие международные организации-доноры придерживаются аналогичного подхода), все проекты проходят предварительную классификацию в зависимости от степени воздействия на окружающую среду - нулевого, незначительного или значительного. Для проектов, предполагающих ненулевое воздействие на окружающую среду, требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и разработка мер по минимизации любых негативных воздействий. Это обязательное требование охватывает более очевидные прямые последствия проектов. Тем не менее, не затрагивается более скрытое воздействие, как позитивное, так и негативное, связанное с генерированием транспортных потоков или эффектом перехода от одного вида транспорта на другой. Тем не менее, нет принципиальных возражений по поводу включения подобных экологических последствий в экономическую оценку, и такая практика получает все большее распространение и обязательно присутствует в проектах, которые рассматриваются, в первую очередь, как экологические. Это частично отражает отсутствие адекватных данных о физическом воздействии конкретных мероприятий, например, отсутствие соглашений об оценке.

Для дорог с низким транспортным потоком издержки пользователей и экономия времени могут быть небольшими, и, следовательно, выгоды за счет снижения аварийности и выгоды для окружающей среды могут быть значительными и все более часто включаются в экономическую оценку инвестиционных мероприятий в секторе автомагистралей.

Особые вопросы платных дорог

Следует отметить, что в дополнение к рассмотренным выше экономическим соображениям, разработчики политики должны учитывать многочисленные неэкономические аспекты при оценке программ платных дорог. К их числу относятся принятие общественностью взимания платы за проезд, справедливость взимания платы за пользование дорогами и влияние на возможности государства по развитию дорог в будущем (см. предыдущий раздел по прогнозированию спроса).



«Частное финансирование платных дорог», Фишбейн и Баббар, дискуссионный документ серии RMC 117, стр. 21.



Бюллетень МДФ: специальное издание по вопросам ГЧП, апрель 2008 г.

Особые вопросы сельских дорог

Сельские дороги с низкими транспортными потоками, особенно подъездные и проселочные дороги, создают некоторые проблемы. Во-первых, при очень низком транспортном потоке в первый и (или) базовый год, как правило, возникают сложности с расчетом среднесуточного объема транспортного потока. Во-вторых, есть проблемы с

оценкой выгод для немеханических транспортных средств, которые могут являться значимой составляющей транспортного движения. В-третьих, сложно оценить влияние усовершенствований в транспортной сфере на базовый доступ к услугам (школам, больницам и т.д.). В-четвертых, стоимость детализированной экспертизы индивидуальных небольших проектов является сравнительно значимой пропорционально стоимости инфраструктуры (т.е. представляется более целесообразным проводить экспертизу тех проектов, затраты на экспертизу которых ниже по сравнению с инвестиционными затратами).

Тем не менее, для дорог с низкими транспортными потоками могут проводиться количественные расчеты по сокращению аварийности и улучшению состояния окружающей среды.



«Оценка транспортного проекта Всемирным банком», Гвильям, Всемирный банк (2000 г.), стр. 10 и пр.



«Стратегический план глобального фонда безопасности дорожного движения на 2006 – 2015 гг.»

В Отчете Международной программы по оценке дорог (МПОД) представлено описание работы по инвестированию в практически новый инструментарий дорожной безопасности для стран с низким и средним уровнем доходов и его последующего пилотного применения в четырех странах мира.



«Вакцины для дорог. Новые технологии МПОД и опытное применение». МПОД; Международная программа оценки дорог.

Методика Всемирного банка в отношении подъездных дорог

Международная практика в отношении участия местных сообществ в программах по подъездным дорогам, хотя и определяется воспринимаемыми преимуществами ответственности и принятия решений на местах, сконцентрирована преимущественно на разработке инструментария, который местные сообщества и местные администрации могли бы использовать для целей собственного (упрощенного) анализа и планирования. Большинство из этих аналитических инструментов построены на использовании одной из следующих методик:

- применение упрощенных или модифицированных версий анализа принятия экономических решений;
- локально адаптированная (калиброванная) версия анализа с множественными критериями, как правило, основанная на сочетании наблюдаемых и (или) количественно измеряемых параметров (например, транспортные потоки, цель поездок, хозяйственная деятельность) и выбранных социальных весов (как правило, относящихся к населению, проживающему в «зоне влияния» проекта)

или просто путем скрытого придания весов выгодам инвестиционных мероприятий;

- вид анализа экономичности – в качестве базового подхода с использованием показателя в долларах США в расчете на население, служащего индикатором относительной ценности конкурирующих инвестиционных мероприятий.

Мотивацией для разработки таких инструментов планирования является внедрение определенной формы рационального принятия решений в процессе планирования на местном уровне (по крайней мере, соотносимого с принципами экономического анализа и стремления к развитию социальной сферы и (или) потенциала человека).

Анализ эффективности затрат, чистая дисконтированная стоимость, внутренняя норма рентабельности, ставка дисконтирования

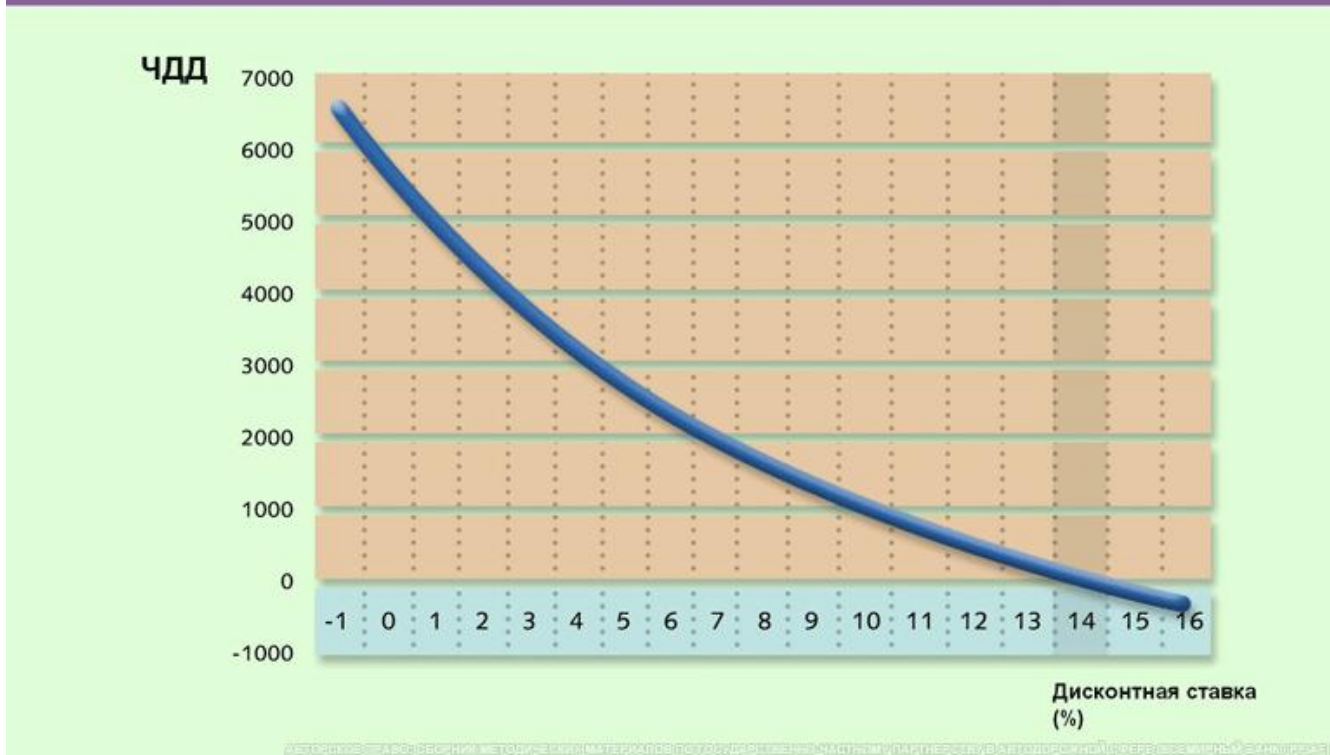
В течение последних 20 или 30 лет используются различные методы для формулирования соотношения затрат и выгод, включая классическое соотношение «выгоды/затраты», соотношение дополнительных затрат и выгод, чистая дисконтированная стоимость и норма рентабельности первого года. В настоящее время при принятии решений о выделении займов международные финансовые структуры и финансирующие организации придерживаются практики анализа эффективности затрат с точки зрения экономической внутренней нормы рентабельности (ЭВНР) (см. также следующий раздел «Экономический анализ в сопоставлении с финансовым анализом»).

Внутренняя норма рентабельности представляет собой рассчитанную ставку дисконтирования, при которой дисконтированные затраты равны дисконтированным выгодам, т.е. при такой ставке чистая дисконтированная стоимость годовых потоков затрат равна нулю. Временная стоимость инвестиций должна отражать альтернативную стоимость капитала, т.е. стоимость альтернативных инвестиционных возможностей с течением времени. Например, денежные средства, направленные на строительство дорог, могли бы быть инвестированы иным способом и обеспечить дивиденды. Используемая ставка дисконтирования обычно представляет собой государственную учетную процентную ставку, т.е. ставку, при которой стоимость не связанного обязательствами государственного дохода в постоянных ценах падает с течением времени. Учетная процентная ставка - это альтернативная стоимость капитала в государственном секторе, т.е. норма рентабельности предельных государственных инвестиций.

При этом, однако, отсутствует стандартный критерий определения уровня ЭВНР для того чтобы сделать жизнеспособным любой отдельно взятый проект в дорожном секторе. Одним из индикаторов является социальная ставка дисконтирования, но на сегодняшний день никому не удалось предложить конкретную формулу для получения социальной ставки дисконтирования. На практике минимальный жизнеспособный уровень ЭВНР будет зависеть от обстоятельств конкретной страны в каждый конкретный период времени.

На рисунке ниже показан пример, когда внутренняя норма рентабельности составляет около 14%.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ВНУТРЕННЯЯ НОРМА ДОХОДНОСТИ (ЭВНД)



Как правило, в развивающихся странах проекты с расчетной экономической внутренней нормой рентабельности выше 12% считаются высоко приоритетными для реализации.

Рекомендуется использовать экономический показатель чистой дисконтированной стоимости для выбора схемы среди взаимоисключающих альтернатив, т.е. различных возможных дорожных трасс между аналогичными исходными и конечными пунктами. Экономическую внутреннюю норму рентабельности следует использовать для ранжирования ряда отдельных проектов в порядке важности (чем выше экономическая внутренняя норма рентабельности, тем более важным является проект).



«Глобальное исследование платных дорог – база знаний, уровень 2 (проект)», Министерство строительства Японии - EXTEC (2000 г.), стр. 22.

В исходном анализе эффективности затрат применительно к автомобильной дороге можно сопоставлять альтернативы исходя из различных финансовых, строительных и эксплуатационных вариантов. Затем альтернативный вариант платной дороги, финансирование, строительство и эксплуатацию которой осуществляет частная компания, можно сопоставить с (i) дорогой, которая финансируется за счет государственных средств, но строится и эксплуатируется частной компанией на основе контрактов, присуждаемых на конкурсной основе или (ii) дорогой, которая финансируется, строится и эксплуатируется исключительно государственной организацией. На практике, однако, такие сопоставления проводятся крайне редко: различие между государственным и частным сектором основывается преимущественно на допущении об относительной эффективности того или иного сектора на каждом этапе развития и эксплуатации дорог, и данные допущение сложно моделировать.

Экономический анализ в сопоставлении с финансовым анализом

Различия между экономическим и финансовым анализом не всегда понимаются должным образом.

Задача экономической оценки заключается в подготовке заключения об осуществимости инвестиционных мероприятий с точки зрения национальных ресурсов. Этим она отличается от финансового анализа, который обеспечивает информацию о прямых финансовых последствиях инвестиционных мероприятий, включая рентабельность.

Таким образом, в экономической оценке учитываются только затраты на ресурсы и исключаются трансферты, такие как налоги и субсидии. Также принимается во внимание цена местных (неторгуемых) ресурсов, цены на которые могут быть завышены или занижены относительно конъюнктуры рынка. Минимальная заработная плата может завышать стоимость рабочей силы относительно ее рыночной цены, а субсидии, скажем на топливные ресурсы или водоснабжение, могут занижать цены производственных ресурсов.

Теневое ценообразование т.е. корректировка на несовершенство рынка и трансферты представляет собой механизм, при помощи которого преодолеваются подобные дефекты рынка, и все экономические затраты и выгоды приводятся под один знаменатель.

Таким образом, общее уравнение выглядит следующим образом:

$$\text{Экономическая цена (стоимость)} = (\text{рыночная цена} - \text{налоги} + \text{субсидии}) * \text{альтернативная стоимость местных ресурсов}$$

Это означает, что после вычета денежных трансфертов, местные факторы производства, такие как рабочая сила, материалы, транспорт и т.д. оцениваются по альтернативной (или рыночной) стоимости. Цены на импорт обычно определяются на рыночном уровне.

Еще одним существенным отличием является то, что в рамках экономической оценки ситуация «с проектом» сравнивается с ситуацией «без проекта» т.е. нас интересует только разница. В отличие от экономической оценки, при финансовом анализе рассматривается только доходность инвестиций сценария «с проектом».

Финансовый анализ включает сравнение доходов и расходов (капиталовложений, расходов на эксплуатацию и ремонт), учитываемых экономическими субъектами в каждом альтернативном варианте проекта (если применимо) и в расчете соответствующих коэффициентов доходности.

В отличие от экономического анализа, предметом финансового анализа являются исключительно прямые финансовые издержки и доходы схемы или проекта, а также последствия только для конкретных организаций, а не для всей страны.

Плата за проезд по дорогам, как правило, напрямую не включается в экономическую оценку для расчета общих выгод (за исключением случая генерирования транспортных потоков); тем не менее, это является ключевым фактором экономического анализа, поскольку уровень оплаты влияет на спрос на транспортные услуги и, следовательно,

экономическую целесообразность проекта (в частности, экономическую норму рентабельности).

Фактически, присутствует двойной компромисс при попытке определить ставки платы за проезд:

- экономически оптимальная схема не обязательно соответствует решению, предпочтительному с финансовой точки зрения (см. также предыдущий раздел «Влияние оплаты за проезд на спрос на транспортные услуги»), и следует помнить, что в отсутствие пробок на дорогах экономически оптимальная ставка платы за проезд равна нулю (т.е. у пользователей отсутствуют стимулы отказываться от использования существующей дороги в пользу платной дороги, если на существующей дороге предлагается такой же уровень услуг).
- уровень платы за проезд, который сбалансировал бы экономические и финансовые ограничения, может не соответствовать готовности пользователей дорог платить за проезд.

Наконец, следует помнить, что экономическая оценка и финансовый анализ не являются самостоятельными компонентами: они используются для верификации экономической и финансовой устойчивости проектов, которые планируются для реализации.

Финансовая устойчивость конкретного проекта может не быть сопоставимой с экономической устойчивостью, и значения ключевых параметров, таких как плата за проезд по дорогам, должны корректироваться для того чтобы преодолеть экономические и финансовые препятствующие факторы (см. также раздел, посвященный готовности платить).

Как правило, вначале проводится экономический анализ, и только если его результаты являются обнадеживающими, т.е. проект является экономически обоснованным, предусматривается проведение последующего финансового анализа на предмет партнерства государства и частного бизнеса.

Следует помнить, что экономическая норма рентабельности может быть существенно выше финансовой отдачи по следующим причинам:

Выгоды от уменьшения пробок на существующих бесплатных дорогах включаются в экономический анализ, но не включаются в состав финансовых выгод.

С финансовой точки зрения платная дорога охватывает только часть экономических преимуществ, которыми пользуются все пользователи платных дорог.

Вопросы различий экономической и финансовой жизнеспособности обсуждаются в Анализе программы платных дорог в Индонезии.

Прогнозирование спроса

Прогнозирование транспортных потоков

Прогнозирование транспортных потоков является важнейшей частью процесса планирования ГЧП. Спрос на транспортные перевозки является, наряду со ставками платы за проезд, определяющим фактором доходов проекта. Чрезмерно оптимистичные прогнозы спроса, таким образом, практически наверняка станут причиной финансовых проблем. На практике, в некоторых случаях завышенные оценки спроса могут сказаться в первые годы реализации проекта.

По этой причине, по мере накопления опыта прогнозы спроса часто занижаются, т.е. только определенный процент прогнозируемого спроса используется в первые несколько лет, например 50%, 70%, 90% первоначальных оценок для первых трех лет, соответственно, особенно на междугородних маршрутах.

Проведение анализа чувствительности и рисков также имеет большое значение для учета последствий проекта, если транспортный поток не будет соответствовать прогнозам.

Как будет показано в Модуле 5, наличие опытных консультантов и качественных технических заданий играет важнейшую роль при подготовке технико-экономических обоснований в рамках которых вышеупомянутое прогнозирование транспортных потоков будет иметь решающее значение. Даже в предварительных технико-экономических обоснованиях сохраняется необходимость качественных исследований транспортных потоков, даже если определение других параметров проекта находится на предварительном этапе.

Такие прогнозы готовятся государственными организациями и их консультантами в качестве основы для тендерного процесса. Может проследиваться тенденция, когда для того чтобы выиграть тендер, частные компании могут существенно завышать прогнозы в конкурсных предложениях. Государственные организации могут также прибегнуть к такой практике, поскольку, например, результатом более высоких прогнозов могут стать первоначальная потребность в меньшем объеме субсидий и другие условные преимущества для государства, но только на этапе тендера.

Тем не менее, опасность заключается в том, что при принятии конкурсных предложений с более высокими по сравнению с реалистичными прогнозами, проект столкнется с финансовыми сложностями, которые создадут впоследствии значительные финансовые и политические проблемы для государства. По этой причине, прогнозы спроса в конкурсных предложениях должны критически анализироваться с тем, чтобы увидеть, имеет ли какое-либо отличие в прогнозах спроса по сравнению с изначальными государственными исследованиями логическую основу или же это просто попытка выиграть тендер с нереалистичными прогнозами (см. Раздел «Повторные переговоры»).

Прогнозирование спроса и методики для проектов подробно обсуждаются в Модуле 5 -> «Комплексная экспертиза и обоснования» -> «Техническая оценка».

Будущий «спрос» или уровень использования транспортной системы могут измениться в результате действия двух типов факторов:

- «Фоновый» рост численности населения, экономической активности, количества автомобилей в личной собственности, общей численности поездок, а также другие факторы, стимулирующие транспортную деятельность, которые имеют место независимо от усовершенствований в транспортной сфере;
- Рост по этим же факторам, который вызван (или становится возможным) за счет усовершенствований в транспортной сфере. Эта вторая категория известна как «индуцированный» или «латентный» спрос. Он имеет особую значимость в случае существенных улучшений, таких как строительство новой автомагистрали или масштабной модернизации функционирования автомагистралей. Индуцированный спрос тесно увязан с воздействием на экономический рост за счет усовершенствования автомагистралей.

В дополнение к увеличению общего транспортного потока, инвестиционные мероприятия в транспортном секторе могут повлиять на распределение существующих транспортных потоков за счет изменения соответствующей стоимости поездок по различным транспортным маршрутам. Таким образом, хотя это актуально для всех видов транспорта, распределение автотранспортных потоков может измениться в результате строительства новых или расширения существующих дорог, изменения уровня платы за проезд по дорогам и, особенно, строительства новых мостов или туннелей. Следовательно, большое значение приобретает прогнозирование сети и моделей распределения транспортных потоков в секторе автомагистралей.

Прогнозирование спроса предполагает набор аналитических процедур для расчета будущих уровней использования транспортной системы в результате изменений в структуре населения, хозяйственной деятельности и условий транспортной сети, а также последующих изменений в структуре поездок. Прогнозирование спроса преследует различные цели в зависимости от уровня исследования. При стратегическом планировании прогнозы необходимы для оценки общей жизнеспособности альтернативных стратегий и потребности в индивидуальных компонентах данных стратегий. При планировании коридоров прогнозы необходимы для определения адекватности имеющихся объектов инфраструктуры и услуг в коридоре и потенциальной необходимости расширения этой инфраструктуры и услуг. При планировании объектов инфраструктуры прогнозы необходимы для определения соответствующей пропускной способности новых объектов, которые могут быть построены, а также существующих объектов, в отношении которых рассматривается возможность их расширения.

Методы прогнозирования спроса могут варьироваться от очень простых до крайне сложных. На самом базовом уровне тенденции роста транспортных потоков в прошлые годы могут быть экстраполированы для прогнозирования будущих транспортных потоков в любой конкретный год. Данный метод основан на допущении, что тенденции прошлых лет сохранятся и в будущем; если нет достоверных свидетельств этому, такой метод не следует использовать. Спрос на транспортные перевозки носит производный характер; это значит, что он объясняется другими переменными и не определяется прошлыми тенденциями.

Более сложный метод предполагает оценку будущих транспортных потоков на основании прогнозирования основополагающих источников транспортных потоков, таких как, например, население, хозяйственная деятельность, собственность на транспортные средства и освоение земель.

Любой из этих методов может применяться на страновом или региональном уровне или на уровне коридора для оценки будущего спроса на транспортные перевозки в широком контексте. Более сложные методы прогнозирования основополагающих переменных позволяют обеспечить более точные прогнозы транспортных потоков и имеют фундаментальное значение при планировании сети.

Прогнозы населения, занятости и землепользования формируют основу для расчета будущих транспортных потоков из пункта отправления в пункт назначения или «исходных» потоков в системе. Будущая транспортная сеть может впоследствии варьироваться для описания предлагаемых усовершенствований системы автомобильных дорог и автомагистралей. Это позволит прогнозировать изменения в распределении будущих транспортных потоков по сети, и, в определенной степени, прогнозировать рост перевозок за счет снижения транспортных издержек. Методы прогнозирования спроса на услуги сети разрабатывались, главным образом, для городских дорог, но эти же методы все в большей степени адаптируются для применения при планировании окружных, региональных и национальных автомагистралей. С дополнительной информацией о прогнозировании спроса можно ознакомиться в публикации:



«Моделирование транспорта», 3-е издание», Ортузар и Вилламсен, Wiley. 2001 г.

В чем заключается важность прогнозирования спроса при партнерстве государства и частного бизнеса?

Следует помнить, что прогнозирование спроса является необходимым шагом экспертизы любого дорожного проекта, вне зависимости от того, идет ли речь о реализационных или институциональных механизмах. Тем не менее, некоторые вопросы являются более специфичными для ГЧП и будут обсуждены в следующих разделах.

Хотя партнерство государства и частного бизнеса в обеспечении транспортной инфраструктуры и услуг расширяется, становится все более очевидным факт недооценки значимости прогнозирования спроса при подготовке и мониторинге такого партнерства. Финансовая жизнеспособность и успех проекта в значительной степени зависят от надежных прогнозов транспортных потоков.

Тем не менее, слабые прогнозы могут также дать возможность подачи жалоб частными операторами транспортных услуг, как только бизнес начинает осуществлять операции, связанные с финансовыми последствиями занижения спроса, рассчитанного на основе информации, предоставленной государственными органами. Как правило, это дает частным операторам основания для попытки добиться пересмотра контракта в целях улучшения его условий. Намерено или случайно, но достаточно часто как регуляторы и концессионеры, так и участники торгов расходуют гораздо больше денежных средств на анализ строительных расходов, чем на анализ спроса. Это является важной причиной необходимости подготовки государственными организациями надежных прогнозов транспортных потоков на этапе подготовки проекта (Модуль 5).



«Прогноз спроса на приватизированную транспортную систему», Трухилло-Квинет-Эсташе, Всемирный банк (проект). 2000 г.

Недостаточное внимание качественному прогнозированию спроса в контексте усиления роли частных операторов и инвесторов в транспортном секторе может быть, в определенной степени, парадоксальным. Специалисты по планированию в транспортной отрасли традиционно проявляют озабоченность по поводу спроса. Анализ спроса является важнейшей составляющей оценки вариантов национальной или отраслевой политики, включая внедрение новых видов транспорта. Тем не менее, такие вопросы обычно решаются посредством моделирования, ориентированного в большей степени на «макро» уровень или уровень сети.

Прогнозы транспортных потоков являются наиболее фундаментальными данными в анализе дорог, начиная с этапа планирования. Они влияют на многие ключевые решения об осуществимости проекта, его структуре и управлении, например, должна ли дорога быть платной и какие решения должны быть приняты об уровне оплаты и периодах взимания платы.



«Глобальное исследование платных дорог – база знаний, уровень 2 (проект)», Министерство строительства Японии - EXTEC (2000), стр. 13

Как происходит оценка спроса на транспортные перевозки в отношениях между государством и частным секторами?

Развитие ГЧП влияет на реструктуризацию государственного сектора. Тем не менее, более значительная роль, предоставляемая частному сектору, не означает ослабление роли государственного сектора. Роль государства как ответственного за планирование в секторе, а также как (независимого) регулятора усиливается по многим направлениям.

Регуляторы, которыми часто являются должностные лица Правительства или, во многих случаях, назначенные представители политических кругов, должны находить справедливый баланс между интересами всех сторон, учитывая многие аспекты спроса, которым может не придаваться значение в процессе формирования ГЧП. Это включает обоснованное сравнение готовности и возможности платить с тем, чтобы не допустить несправедливого исключения определенных групп населения, особенно в случае пассажирского транспорта. Корректировка тарифов на этапе функционирования проекта может также повлиять на спрос в зависимости от складывающихся обстоятельств.

Особенно важным аспектом выбора в контексте формирования ГЧП является компромисс между стимулами, предоставляемыми оператору для надлежащего функционирования, и рисками, которые должен взять на себя конкретный оператор. Закрепление ответственности и выбор регуляторных механизмов являются основными причинами стратегического использования прогнозирования спроса основными участниками процесса формирования партнерства государства и частного бизнеса.



«Нормативные уступки в разработке концессионных контрактов на инфраструктурные сети», Крэмпис и Эсташе, журнал «Utilities Policy» (1998 г.)

Прогнозы спроса никогда не могут быть точными. Тем не менее, чем более точными и устойчивыми являются прогнозы спроса, тем ниже риск, и тем проще согласовывать контракты на более благоприятных условиях для государственного сектора. Кроме того, надежность прогнозирования спроса позволяют органам государственного управления лучше оценивать реальные усилия оператора по повышению эффективности. Таким образом, орган государственного управления будет иметь в своем распоряжении точные данные, которые можно сопоставлять с данными оператора, что позволяет проверять правильность информации, указанной оператором в тендерной документации.

В контексте развития ГЧП не всегда просто прийти к единому мнению о том, каким должен быть качественный прогноз спроса, поскольку как частные операторы, так и органы государственного управления в определенной степени имеют разные интересы в плане прогнозирования спроса. Поскольку государство решило доверить частным операторам оказание транспортных услуг и обеспечение транспортной инфраструктуры, результатом расхождений в прогнозировании спроса станут более напряженные переговоры с частными операторами и усиление мотивации операторов к оспариванию регуляторных решений на основании сомнительной значимости сопроводительного анализа. Даже если существуют механизмы управления, допускающие исправление ошибок в прогнозировании, такие исправления, как правило, не являются неоспоримыми.

Тем не менее, что касается рисков, то переход с существующей платной автомагистрали к проекту ГЧП с использованием такого же уровня тарифов является сравнительно менее рискованным, чем формирование ГЧП с изменением тарифов. Наиболее рискованным мероприятием, как в относительном, так и абсолютном смысле, является новый объект, создаваемый в рамках ГЧП, например, концессионная автомагистраль, которая в настоящее время является платной в условиях, когда как сам объект, так и тарифы ранее отсутствовали.



«Несколько вещей, которые транспортные регуляторы должны знать о рисках и стоимости капитала», Александер, Эсташе и Оливери, журнал «Utilities Policy» (2000 г.).

Какие ошибки могут быть допущены и как действовать в подобной ситуации?

Следует осознавать, что эффект ошибочных прогнозов спроса проявляется по нескольким направлениям:

- Воздействие на объект; его использование не в полном объеме или чрезмерное использование;
- Воздействие на финансовую жизнеспособность проекта и (или) воздействие на государственные финансовые ресурсы;

- Краткосрочное воздействие (т.е. транспортный поток возвращается на прежний уровень) или проблемы долговременного характера (т.е. вероятность, что транспортный поток не возвратится на прежний уровень в течение, скажем, 10 лет).

Если придерживаться реалистичной точки зрения, хорошо известно, что сведение к минимуму ошибок в прогнозировании спроса всегда является непростой задачей. Самым оптимальным вариантом является надежный набор прогнозов в рамках устойчивой методики партнерства государства и частного бизнеса, обеспечивающий основы для достаточно точных финансовых прогнозов, которые могут оставаться достаточно достоверными в фактических обстоятельствах, особенно в первые годы. Именно поэтому лица, принимающие решения, и подрядные организации, имеющие отношение к этому процессу, должны быть готовы столкнуться с завышенными или заниженными оценками спроса на транспортные перевозки на этапе осуществления проекта.

Следует отметить, однако, что финансово значимая «нижняя черта» т.е. результаты движения денежных средств зависят от ряда факторов, таких как тип транспортного движения, ставки платы за проезд по дорогам и (или) государственная поддержка, расходы за эксплуатацию и содержание, обслуживание долга, в том числе процентные ставки. Таким образом, одну переменную, такую как завышенные прогнозы транспортных потоков, можно, в определенной степени, принять, исходя из допущения, что иные переменные могут быть скорректированы и (или) более низкая норма рентабельности является приемлемой.

Некоторые недавние исследования свидетельствуют о том, что излишне оптимистичное прогнозирование спроса встречается довольно часто. К числу последних публикаций по этой тематике относятся: «Неточность дорожных прогнозов и расчетов в крупных транспортных проектах», Скамрис и Фливберг, *Transport Policy*, том 4, №.3, стр.141-46, 1997; «Уточнение исследования риска прогнозирования движения», *Standard & Poor's*. 2005.; «Источники ошибок и предупрежденности в транспортных прогнозах для концессий на платные дороги», А. Нуез, докторская диссертация, Университет Лиона.

В этих работах сделан вывод о том, что (i) неточности в прогнозах транспортных потоков являются скорее правилом, чем исключением; (ii) неточности обычно имеют место в виде завышения транспортных потоков.



«Минимизация рисков прогнозов, связанных с платными дорогами», Скотт Троммер, *Fitch Ratings*, 2006 г.



«Прогноз доходности платных дорог – гарантии и контроль качества». Самуэль Зиммерман, Всемирный банк, 2006, г.

Почему имеет место избыточное инвестирование?

Первой причиной в контексте ГЧП является то, что суть изменений, часто осуществляемых частными операторами, заключается в установлении цен, отражающих затраты, и перенесении ответственности за оплату услуг с налогоплательщиков на пользователей услуг. Если использование платных дорог

видится слишком дорогостоящим, многие, но не все, пользователи будут искать бесплатные альтернативные маршруты, и именно поэтому существование альтернатив платным дорогам должно быть отражено в прогнозе спроса. Даже при отсутствии реальной альтернативы платной дороге, нежелание потенциальных пользователей платить может создать социальную напряженность и отрицательно сказаться на спросе на транспортные перевозки.

Вне зависимости от складывающейся ситуации, при отсутствии или при непродолжительной традиции оплачивать услуги по приемлемым и (или) отражающим затраты ценам, результатом введения такой ценовой политики могут стать значительные различия между фактическим и прогнозируемым спросом на конкретные маршруты, даже если прогнозы для всего сектора могут быть правильными. Если для прогнозирования спроса специалисты по планированию исходят из динамики (и это является распространенной практикой), это может привести к значительным завышениям. Динамика транспортных потоков является более точной на уровне коридора, чем на отдельных участках платных дорог.

Что можно сделать в случае излишне оптимистичной оценки спроса?

Излишне оптимистичная оценка спроса означает, что фактический и (или) отмечаемый спрос ниже, чем имеющаяся пропускная способность транспортной системы. Возможным решением для исправления ситуации, ведущим к увеличению спроса на транспортные перевозки, может стать снижение тарифов. Оптимальный уровень снижения тарифов или субсидий будет зависеть от конкретных целей Правительства. Одним из вариантов является разрешение использовать двухкомпонентные тарифы, призванные обеспечить возмещение эксплуатационных и капитальных затрат. Суть в том, чтобы установить цену единицы, равную краткосрочной предельной стоимости и, при этом, взимать фиксированный сбор для возмещения капитальных издержек. С точки зрения Правительства заслуживает внимания риск необходимости предоставлять субсидии. Финансирование «дефицита жизнеспособности» становится все более популярным способом предоставления целевых субсидий и государственной поддержки группе и (или) группам пользователей, исходя из результатов оценки платежеспособности. Подобные стратегии обеспечивают оператору возможность рассмотреть альтернативные формы ценовой дискриминации между пользователями. Субсидии Правительства должны быть сфокусированы на наименее обеспеченных пользователях объектов инфраструктуры с тем, чтобы не допустить ситуации, когда необходимость обеспечения финансового баланса приводит к исключению наименее обеспеченных пользователей за счет цен. Результаты могут обеспечить двойную выгоду:

- недопущение ситуации, когда малообеспеченные граждане не могут пользоваться новыми объектами инфраструктуры, и
- увеличение транспортных потоков, и, как следствие, повышение жизнеспособности.

Можно также рассмотреть вариант более качественного составления контрактов, предусматривающих возможность более сдержанных прогнозов транспортных потоков, что может привести к последующим корректировкам в пользу государства.

Также возможен вариант более скрупулезного изучения прогнозов транспортных потоков в рамках тендеров и их сопоставления с собственными расчетами Правительства.

А что произойдет в случае заниженного спроса?

В случае заниженных оценок спроса, фактический и (или) отмечаемый спрос выше, чем прогнозная и (или) имеющаяся пропускная способность транспортной системы. Хотя такая ситуация является менее распространенной в общем контексте формирования партнерства государства и частного бизнеса в транспортном секторе, тем не менее, она все-таки встречается. Результатом излишне пессимистичного прогноза спроса на транспортные перевозки может стать недостаток пропускной способности, что создаст пробки на дорогах. Это может повлечь достаточно драматичные последствия в краткосрочной перспективе, когда невозможно пересмотреть планы инвестиционных мероприятий с тем, чтобы оперативно внести корректировки на более значительный, чем прогнозируемый, спрос. Это является распространенной проблемой для городского транспорта.

Если по какой-либо причине спрос является непостоянным либо периодически более высоким, чем ожидалось, но, при этом, долговременная корректировка пропускной способности не требуется, кратковременным решением, обычно рекомендуемым экономистами, является временное нормирование за счет цен. Часть спроса может исчезнуть в результате такой ценовой стратегии и никогда не восстановиться, если цены не будут повторно скорректированы в сторону снижения. Это также иллюстрирует важность надлежащей подготовки проекта, включая финансовый анализ и анализ эффективности затрат с подробным анализом готовности платить при различных условиях.

Проблема ценового решения носит политический характер в контексте формирования партнерства государства и частного бизнеса. Известно много случаев, когда повышение размера платы за проезд становилось причиной напряженности в обществе, и, поэтому регуляторы или политики не склонны осуществлять изменения в сфере цен, которые являются политически чувствительными. Другие меры могут иметь определенный эффект, но оказывают только ограниченное воздействие и применимы только в определенных страновых условиях, например, ограничение движения большегрузных автомобилей в часы пик, объединение полос движения, ограничение доступа и т.д.

Влияние платы за проезд на спрос на транспортные перевозки

Крайне важно понимать связь между финансовой и экономической жизнеспособностью платных дорог, поскольку отличительной чертой платных дорог является то, что реализация экономических выгод, ожидаемых за счет инвестиций, в значительной степени зависит от выбранного финансового варианта. Другими словами, существует компромисс между экономической и финансовой жизнеспособностью платной дороги, которому часто не придается должное значение.

Социально-экономическая рентабельность снижается по уровню платы (в отсутствие пробок), поскольку более высокий размер платы за проезд означает меньший транспортный поток на дороге (ввиду ценовой эластичности спроса) и меньший экономический профицит для остающихся пользователей.

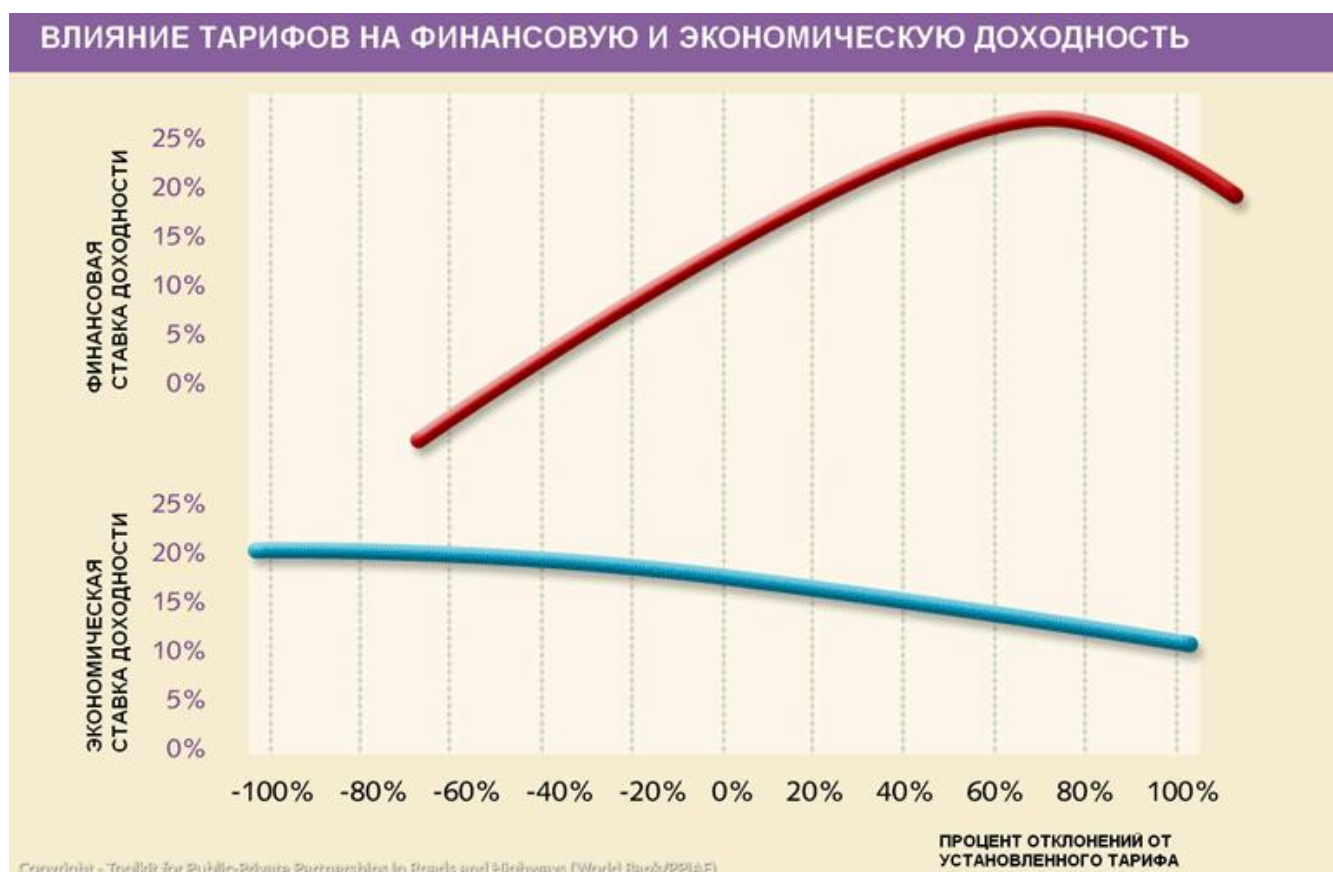
С финансовой точки зрения два эффекта уравниваются. Более высокий размер платы за проезд означает более высокие поступления в расчете на пользователя, но, при этом, меньшее количество пользователей дороги. В результате доходы увеличиваются до определенного уровня (оптимальный уровень оплаты в частном секторе или монопольное ценообразование) и после этого снижаются.

Подобные компромиссы рассматриваются в работе: «Изучение схемы государственно-частного партнерства для трансяванской дороги в Республике Индонезия», январь 2007 г., составленной Katahira & Engineers International, PriceWaterhouseCoopers и PwC Advisory Co.,Ltd.

В данном исследовании были использованы различные уровни тарифов в экономическом и финансовом анализе. В результате были получены два существенно различающихся прогноза транспортных потоков. Подобная методика не обязательно является неправильной, но, безусловно, сложной для понимания. Для экономического анализа был использован социально приемлемый уровень (SAL) в 200 рупий за км (около 2 центов) за км в 2010 году; для финансового анализа использовался максимизирующий уровень доходов (MRL) в 400 рупий за км.

Исходя их расходов проекта, ожидаемых транспортных потоков и структуры финансирования (выплаты процентов, соотношение заемных и собственных средств), уровень платы за проезд, соответствующий обслуживанию долга и финансовой отдаче, может вызвать уход транспортных потоков на альтернативный маршрут. Это может стать крайне неэффективным результатом в плане распределения транспортных потоков в коридоре. В этом случае бесплатная дорога общего пользования с меньшей пропускной способностью, более низким уровнем сервиса и качеством обслуживания, будет иметь более высокую, интенсивность транспортного движения, чем экономически эффективно, тогда как новая построенная платная дорога будет использоваться не в полном объеме и станет неэкономичным инвестиционным мероприятием.

Это можно проиллюстрировать на следующем графике:



Колумбия – Проект по строительству платной дороги, 1998 – Новая автомагистраль – вариативность экономической нормы рентабельности и финансовых поступлений в зависимости от ставок оплаты. Источник: А Менендез

Почему «готовность платить» заслуживает внимания?

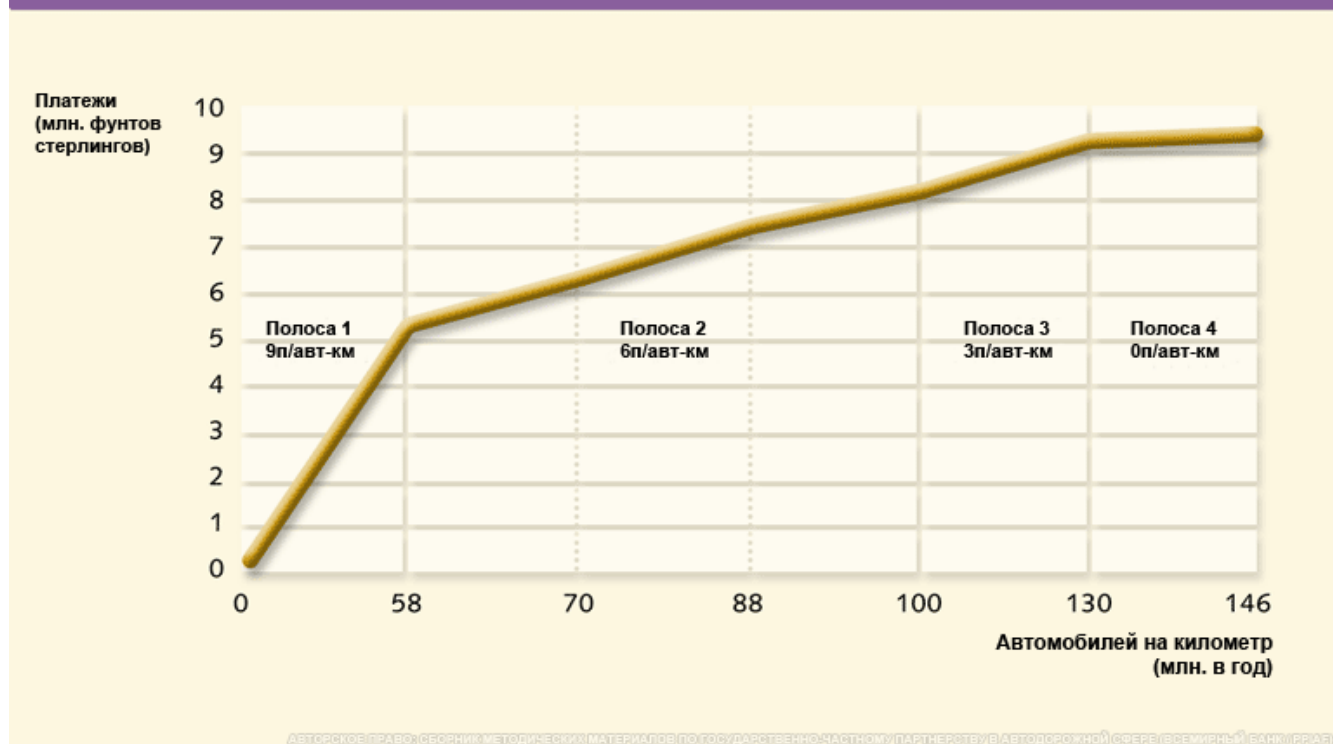
В случае проекта, предусматривающего платную автомобильную дорогу, точный расчет сбора, который готовы платить потенциальные пользователи («готовность платить»), теоретически является предпосылкой для установления уровня оплаты. На практике этот параметр очень сложно рассчитать, особенно в странах, где опыт эксплуатации платных дорог незначителен или вообще отсутствует. В странах с переходной экономикой или развивающихся странах стремительные изменения в распределении доходов и общего благосостояния еще более затрудняют оценку готовности платить в течение сравнительно длительных периодов, рассматриваемых для целей экономической экспертизы. Готовность пользователей платить за проезд по дорогам во многом является функцией их благосостояния, значимости, придаваемой ими экономии времени и другим преимуществам платной дороги, а также стоимости и качества конкурентных альтернативных вариантов. Оценка готовности платить фактически является попыткой рассчитать эластичность спроса на транспортные перевозки.

Тем не менее, данные о ценности времени и готовности платить по различным категориям пользователей транспортных услуг имеются во многих странах. Эти показатели могут использоваться при установлении цен на новые услуги, которые будут предоставлять частные операторы. Имеет смысл сравнить рассчитанные сборы или тарифы с приблизительными оценками готовности платить за определенные услуги

или же с ценностью времени, выявленной в рамках анализа результатов сопоставимых проектов, которые все более часто появляются в литературе (см. работы Квинет по Марселю (1998 г.), Small & Winston (1999 г.) по голландской базе данных). Посредством опросов как таковых зачастую сложно получить точные данные, поскольку есть вероятность сознательного занижения размера готовности платить многими опрашиваемыми пользователями дорог.

Использование «теневого» оплаты или ежегодных выплат является возможным способом снижения рисков, связанных с транспортными потоками, которые должны будут взять на себя частные компании в случае, когда готовность автовладельцев платить не известна. Такие механизмы предполагают оплату инвесторам на основе согласованной формулы, которая может включать или не включать получение доходов в виде платы за проезд. Этот вопрос обсуждается в разделе «Финансовая методика».

ПРИМЕР ДЛЯ 100-КМ УЧАСТКА



Источник: «Анализ автодорожных концессий в Европе», Франк Буске, Дорожное управление Франции, 1999 г.

С дополнительной информацией об оценке времени и взаимосвязи с готовностью платить можно ознакомиться в следующих публикациях:



«О социальной оценке экономии времени поездки» том XXV, № 2, Гальвез и Хара-Диаз, (июнь 1998 г.).



«Использование показателей экономии времени поездки благодаря платным дорогам: как избежать наиболее типичных ошибок», том 11:2, стр. 171-181, Д. Хеншер и Гудвин

Полезные ссылки и методы можно также найти в работе:



«Передовой опыт определения надежных показателей готовности платить в секторе водоснабжения и водоотведения», Герат Гунатилейк, Жуи-Чен Янг, Субхренду Паттанайак и Кьонг Эй Чоу, АБР, 2007 г.

В чем заключается взаимосвязь между «изучением заявленных предпочтений» и «готовностью платить»?

Основной задачей изучения заявленных предпочтений является оценка функции полезности для каждого вида транспорта или маршрута, что определяет вероятность отказа водителей от использования платной дороги в пользу бесплатного маршрута при различных ставках платы за проезд. Функция полезности позволяет рассчитать воспринимаемую ценность времени, а затем средний размер сбора за проезд по дорогам, который водители готовы оплачивать.

Опрос водителей проводится при помощи анкет, составленных таким образом, чтобы избежать сложностей, которые обычно возникают при попытке получить достоверные расчеты ценности времени и готовности платить. В первую часть опроса часто включаются общие вопросы о совершаемых поездках. Задачей этих вопросов является сбор информации, на которой основываются ситуации заявленных предпочтений, а также создание основы для сегментации данных. К числу таких вопросов относятся:

- Тип транспортного средства,
- Причина нахождения в пункте назначения,
- Количество пассажиров,
- Частота совершения аналогичных поездок,
- Страна, в которой зарегистрировано транспортное средство,
- Приблизительная оценка водителем общей протяженности поездки,
- Отправной пункт поездки,
- Расстояние поездки по платной дороге,
- Причина нахождения в отправном пункте поездки,
- Время в пути по платной дороге, предполагаемое водителем,
- Пункт назначения поездки,
- Возраст, пол, экономический статус водителя (категория занятости) и уровень образования.
- Исследование заявленных предпочтений как таковое состоит из предопределенного набора парных вопросов, посредством которых водителей просят указать, будут ли они «непременно» или «возможно» пользоваться платной или бесплатной дорогой. Типовыми переменными являются размер оплаты, общее время в пути и стандарт скоростной автомагистрали.

Анкеты обычно обрабатываются с использованием специализированных программных пакетов для анализа дискретного выбора, таких как ALOGIT и BIOGEME. Общие статистические пакеты также можно использовать для таких исследований.

Следует отметить, что для прогнозирования распределения транспортных потоков по видам транспорта и выбора маршрута (что особенно важно для платных дорог) особую значимость имеет распределение временных значений, а не просто средние значения, которые могут быть рассчитаны при помощи большинства программных пакетов дискретного выбора. Все большее число программ в состоянии рассчитать распределенные параметры; например, BIOGEME (оптимизационный инструментальный для модели расчета обобщенных предельных значений) или специальные коды, разработанные для R или Matlab.

Как можно оценить степень влияния платы за проезд по дорогам на распределение транспортных потоков?

Обычно используются три метода:

- **Принцип экономии времени:** предлагаемая ставка сбора (денежная величина) делится на временное значение для транспортных средств (денежная величина в расчете на временной период). Полученное в результате «временное значение» (например, часы) представляет собой эквивалентную ставку сбора за проезд во временных единицах. Таким образом, для целей распределения транспортных потоков, считается, что дорожные участки «стоят» больше временных единиц при взимании оплаты, чем время поездки по этим же участкам в ситуации, когда оплата не взимается.
- **Обобщенное моделирование затрат:** При моделировании сети автомагистралей, каждый дорожный участок имеет различные характеристики, влияющие на время, стоимость и иные факторы. Для каждого вида транспортных средств модель сокращает данные характеристики до общей обобщенной стоимости каждого участка, и платной дороге придается сбор за проезд, добавляемый к стоимости данного участка (или участков). Применение матрицы OD к сети дает распределение транспортных потоков по маршрутам в соответствии с различными критериями в зависимости от сценариев сбора платы за проезд, типа транспортного потока, времени дня и т.д.
- **Кривые коэффициентов перехода** выводятся из взаимосвязи между соотношением ставки платы за проезд и сэкономленного времени (за счет использования платной дороги вместо существующей бесплатной дороги) и процента транспортных средств, которые перейдут от бесплатной дороги на платную дорогу. Данные кривые коэффициентов перехода рассчитываются для типов транспортных средств. Временное значение для каждого типа транспортных средств может быть получено при помощи расчетов, но, в конечном итоге, будет основываться на опыте. Временные значения и кривые коэффициентов перехода должны многократно пересматриваться в соответствии с фактическим объемом транспортных потоков, который будет измеряться на платных дорогах с течением времени.

Для оценки выбора маршрута необходимо также собрать данные о воспринимаемых предельных затратах на эксплуатацию транспортных средств.

Выводы о минимизации последствий завышенного спроса

Прогнозы остаются ключевым ресурсом, однако анализ следующих факторов может смягчить последствия в случае завышенной оценки:

- Обязательное включение приемлемой маржи (устойчивость).
- Несмотря на технические усовершенствования и извлеченные уроки, ошибки в прогнозировании останутся, и, таким образом, другие переменные, такие как ставки платы за проезд по дорогам, должны быть гибкими, равно как и финансовая структура контракта.
- Предусматривает ли проект строительство полностью нового объекта или расширение существующего?
- Находятся ли ключевые переменные прогнозирования на верхней границе диапазона, такие как ценность времени, население, ВВП и т.д.? Или же на нижней границе диапазона, например эксплуатационные издержки?
- Здравый смысл: следует учитывать рост транспортных потоков с базового года до первого года проекта. Возможно ли это?
- Зависит ли транспортный поток от других изменений в сети и (или) структуре землепользования, которые запланированы, но пока не осуществлены?
- Отраслевое повышение в первые три года прогноза.
- Сравнение с другими проектами в стране и (или) регионе.
- Как и во всех проектах, следует обеспечить посещение объектов лицами, ответственными за принятие решений на высоком уровне, и консультантами.
- Следует обеспечить адекватность финансовой структуры для того чтобы справиться с умеренно завышенными оценками транспортных потоков, т.е. речь идет об адекватности собственных средств, ликвидности и т.д.
- Если есть возможность, следует обратиться за получением гарантий, которые могут быть доступны на сложных этапах цикла движения денежных средств и (или) погашения долговых обязательств.

Технические и операционные стандарты

Установление стандартов

Согласно ISO, «стандарты представляют собой документированные соглашения, содержащие технические спецификации или иные точные критерии, которые должны последовательно применяться, такие как правила, руководства или определения характеристик в целях обеспечения соответствия материалов, продукции, процессов и услуг их предназначению».

Установление соответствующего набора стандартов применительно к различным секторам экономики, находящимся в ведении государства, является необходимым для любой современной страны. Они служат основой для обмена продукцией и услугами. Стандарты построены на опыте лучших специалистов и отражают современный уровень технологического прогресса.

Применяемые стандарты должны быть перечислены в контрактах на выполнение работ на автомагистралях

Весьма общее значение, используемое ISO для термина «стандарт» и характер документов, определяющих стандарты, существенно различаются. За исключением официальных нормативных актов, имеющих обязательную силу в соответствии с законодательством, степень влияния этих документов значительно варьируется в зависимости от конкретного документа и конкретной страны. Поэтому необходимо подробное перечисление применимых документов в контракте.

Это имеет еще большую актуальность для международных контрактов, в которых есть вероятность участия иностранных компаний.

Данный перечень должен быть строго ограничен документами, значимыми для выполнения контракта, с тем, чтобы избежать путаницы в результате чрезмерного количества ненужных ссылок.

В контракте по схеме ГЧП, даже в большей степени, чем в типовом контракте, должны быть определены исключительно результаты и операционные цели, что позволит исключить все нормативные акты, регулирующие вопросы способов их достижения.

Следует рассмотреть возможность применения международных стандартов

В условиях глобализации международная стандартизация развивается стремительными темпами. В этой связи, страна, которая не имеет полномасштабной системы стандартизации, может использовать международные стандарты (или национальные стандарты развитых стран).

Страны Европейского Союза и государства, которые готовятся к вступлению в ЕС (в особенности страны Восточной Европы) должны принимать во внимание определенное количество особых обязательств. Все из них, касающиеся в большей степени веса и габаритов транспортных средств, упомянуты в нижеприведенной ссылке. Данные стандарты установлены в Европейских регламентах, которые действуют в странах ЕС, и

которые будут постепенно распространяться на страны Центральной и Восточной Европы.



<http://www.europa.eu.int>

Поэтому они уже сейчас должны приниматься во внимание в этих странах.

Геометрические параметры

Отсутствуют принятые в международном масштабе справочные документы по геометрическим параметрам дорог. Информацию о национальных правилах можно получить через национальные комитеты Всемирной ассоциации автомобильных дорог (ПМАДК) на центральном сайте:



<http://www.piarc.org/en/>

Нормы проектирования

Нормы проектирования описывают геометрические параметры проезжей части дорог, такие как ширина полосы, радиус кривой и продольный уклон, а также системы регулирования дорожного движения, в том числе светофоры, дорожные знаки и дорожную разметку. Установление норм проектирования содействует безопасности и эффективности, поскольку они основаны на результатах научных исследований о воздействии различных параметров проектирования на безопасность и функционирование дорог. Единообразное проектирование усиливает безопасность посредством повышения предсказуемости условий дорожного движения с тем, чтобы пользователи дорог знали, что можно ожидать в конкретной ситуации.

Системы регулирования дорожного движения, включая светофоры, дорожные знаки и дорожную разметку, должны применяться единообразно и должны иметь единый дизайн и значение, вне зависимости от того, где они будут использоваться. Сохраняя свою значимость, нормы проектирования применительно к геометрическим параметрам дорог могут быть в некоторой степени более гибкими и могут варьироваться в зависимости от функционального класса, прогнозной интенсивности транспортного движения, желаемой проектной скорости движения, чувствительности окружающей среды и других факторов. Нормы, подходящие для дорог, строящихся в равнинной местности, например, могут стать причиной неприемлемо высоких строительных расходов в горных районах. Дороги с низкой прогнозной интенсивностью движения не требуют столь же жестких норм проектирования, как дороги с высокой интенсивностью движения. Поскольку нормы проектирования существенно влияют на стоимость, они не должны устанавливаться на уровне выше, чем может быть обоснованно обеспечено в рамках бюджета программы по автомагистралям. Выбор соответствующих норм проектирования должен основываться на сравнении расходов на достижение этих норм

с выгодами для пользователей в плане безопасности, времени в пути и других параметров.

Некоторые полезные рекомендации касательно геометрических параметров автострад:

- следует избегать завышенных норм, например, применительно к ширине проезжей части и (или) полосы, горизонтальному и вертикальному радиусу кривых и размеру развязок. Подобное сверхпроектирование не обеспечивает значительное повышение безопасности, но, при этом, создает дополнительные издержки, требует больше места, особенно в городах и затрудняет вписывание трассы в ландшафт.
- промежуточные этапы могут привести к весьма опасным ситуациям и должны являться предметом особого анализа, например будущая проезжая часть дороги с двусторонним движением, для которой строится только одна полоса.
- в случае, если возникнет необходимость в расширении дороги через несколько лет после открытия, следует провести экономический анализ для того чтобы определить, должно ли это учитываться на начальном этапе проекта посредством уточнения затрат для второго этапа работ.

Нормы содержания дорог

Справочные документы по содержанию дорог немногочисленны. В этой связи следует отметить, что существует справочное руководство, опубликованное Всемирной ассоциацией автомобильных дорог (ПМАДК).



«Пособия по дорожному обслуживанию, практическое руководство по техническому обслуживанию сельских дорог», ПМАДК, 1994 г.

Изначально разработанное для стран Африки, данное руководство фактически может применяться для целого ряда стран, за исключением стран с очень холодными зимами. Дополнительным преимуществом является то, что данная работа имеется на английском, испанском, французском, португальском и кхмерском языках.

Дорожные знаки

Не будучи единообразными по всей дорожной сети страны, дорожные знаки не могут являться эффективным механизмом для повышения безопасности и комфорта для водителей. Таким образом, определение национальных норм, распространяющихся на все дороги страны, является первоочередным приоритетом.

Некоторые специфические аспекты, которые должны приниматься во внимание

Во многих странах, упоминаемых в данном Методическом руководстве, принятие во внимание фактора землетрясений имеет особую значимость. Разрушение сооружений,

расположенных на главных транспортных маршрутах, может привести к значительным прямым и косвенным экономическим потерям. Применение антисейсмических норм должно быть четко рекомендовано и (или) предусмотрено в контракте. Это же относится и к циклонам.

Развитие сектора

Организационная структура транспортного сектора

На уровне центрального правительства Дорожная администрация является одним из транспортных ведомств, входящих в состав или, предпочтительно, расположенных «на расстоянии вытянутой руки» от Министерства транспорта.

Другими транспортными ведомствами, как правило, являются департаменты по авиации, железным дорогам, морскому транспорту и общественному транспорту. В самом министерстве имеются подразделения, отвечающие за такие направления, как политика и планирование, безопасность движения и научные исследования. Большое значение касательно взаимосвязей с центральными транспортными ведомствами имеют два аспекта: во-первых, транспортное планирование осуществляется в рамках целей политики в широком контексте и распределения ресурсов (или источника доходов), определяемых Правительством или Министерством транспорта; во-вторых, необходима координация действий транспортных ведомств по вопросам планирования, затрагивающим несколько видов транспорта.

Организационная структура сектора автомобильных дорог и автомагистралей

В секторе автомобильных дорог и автомагистралей существуют две общие модели разделения полномочий на различных географических уровнях и между департаментами на каждом уровне. Во-первых, в национальной или региональной администрации полномочия обычно разделяются функционально. Функциональное разделение обычно включает строительство, содержание, планирование и проектирование, техническое содействие, администрирование и финансирование. Могут также создаваться территориальные департаменты (региональные в стране или районные в регионе) для осуществления определенных мероприятий по строительству или содержанию дорог на местном уровне. Современной тенденцией является децентрализация полномочий.

В большинстве ситуаций, широкая межотраслевая координация, разработка политики и распределение ресурсов имеют место или должны иметь место, с политической точки зрения, на самом высоком уровне. По мере того, как это сделано, управление транспортным сектором осуществляется вертикально. Проекты, охватывающие несколько секторов, являются добровольной деятельностью на местном уровне, нежели результатом системы организации сектора. Исходя из такого широкого принципа, который в некоторых странах не соблюдается, существует огромное множество институциональных конфигураций. Формирующаяся тенденция очевидна: децентрализация, расширение участия частного сектора и пользователей дорог и предсказуемые механизмы финансирования.

В некоторых странах с федеральной формой государственного управления федеральное правительство не только финансирует (магистральные) дороги, но также выступает в качестве собственника и отвечает за планирование и управление. Функции такого центрального ведомства стремительно меняются. В компетенцию (Федерального) министерства в качестве представителя Правительства входят: определение целевого предназначения, политика, задачи, механизмы финансирования и надзор за функционированием сектора. Тем не менее, министерство не осуществляет управление дорогами.

Система магистральных дорог передана в ведение штатов или регионов, и, следовательно, фактически существуют два или три собственника дорог: государство (как часть федеральной организации или на унитарной основе), местные администрации, включая муниципалитеты, и частные компании или дорожные кооперативы. В некоторых странах существует промежуточный уровень (избираемых) органов государственного управления (например, округа в США), однако он не получил широкого распространения или утрачивает значимость.

Безусловно, сохраняются национальные или федеральные дороги. Для этих дорог федеральное правительство устанавливает нормы проектирования и процедуру предоставления исключений, а также определяет механизм финансирования (дорожный фонд, общий фонд и др.). Государственные органы отвечают за управление национальной сетью дорог, и в этом им может оказываться помощь на национальном и (или) федеральном уровне.

Существует система надзора. Составной частью надзора и условием получения финансирования из федерального бюджета может быть поддержание дорог в определенном состоянии и обновление банка данных о дорогах, включая проведение исследований состояния дорог (это является обязательным для выделения денежных средств). К числу других условий предоставления финансирования, могут, например, относиться мероприятия по обеспечению безопасности дорожного движения.

Владение и управление автомобильными дорогами

Правительство, главным образом, является собственником национальных дорог. Владение и управление частными дорогами (которые иногда называются «дорогами населенных пунктов») все в большей степени осуществляют бенефициарии. Собственники основных дорог учреждают дорожные органы или администрации со схожим названием. В Методическом руководстве мы используем термин «Администрация по автомагистралям» для обозначения государственного ведомства, отвечающего за управление системой автомагистралей в соответствии с полномочиями, делегированными соответствующим Министерством. Администрация по автомагистралям, которая составляет долгосрочные и краткосрочные планы для сетей дорог, находящихся во владении собственников, обеспечивает последовательность всех и каждого отдельного плана и управление ими.

В аппарате Правительства функции по управлению дорогами могут быть еще более децентрализованы (и это является тенденцией) до уровня региональных департаментов при национальном дорожном органе. Местные органы управления также имеют собственные дорожные органы, которые могут быть департаментами в составе более крупной организации по государственным проектам, или они заключают контракты на выполнение этих функций с местной, региональной или окружной администрацией по автомагистралям или же с частной компанией. В крупных

мегаполисах могут создаваться агентства межведомственной подчиненности по координации и планированию по нескольким видам транспорта. Отмечается усиление конкуренции за право оказания услуг. Частные компании проектируют, строят и обеспечивают содержание дорог. Конкуренция позволяет решать проблему региональных различий в геологической и географической структуре и т.д. и делает более прозрачным распределение ресурсов между регионами. Ввиду различных причин многие окружные и местные органы государственного управления имеют собственный штат работников для выполнения работ по эксплуатации и ремонту дорог. Тем не менее, отмечается тенденция передачи этих услуг частным компаниям.

Тенденции развития дорожных органов

Стремительные изменения происходят по двум направлениям: финансирование и функции дорожного органа. Что касается финансирования, принцип возмещения затрат получает все большее признание. Региональные различия, прошлые стратегии или будущие цели и, что более важно, если тарифы на топливо выступают в качестве механизма взимания платы с пользователей, требуют, чтобы комитет в составе представителей собственников и пользователей осуществлял распределение средств между сетями дорог. Такой комитет часто называется «Дорожной коллегией и (или) Коллегией дорожного фонда».

Дорожный орган должен также иметь четкую методику распределения бюджета между своими региональными департаментами. В некоторых странах нет Дорожной коллегии, но ее функции выполняет Министерство транспорта (или несколько министерств). Министерство определяет бюджет для Администрации по автомагистралям и может выделять или не выделять бюджетные средства для дорог, находящихся в ведении местных органов управления или частных собственников.

Администрация по автомагистралям выступает в качестве агента собственника дороги и осуществляет управление дорожной сетью. Администрация должна обладать навыками взаимодействия с огромным количеством лиц, интересы которых затрагивает сеть автомобильных дорог, с тем, чтобы трансформировать широкие цели дорожного сектора в план развития дорожной сети, а также для того чтобы иметь технические возможности для осуществления такого плана.

Для того чтобы надлежащим образом выполнять эти задачи, Администрация по автомагистралям должна осуществлять деятельность по многим направлениям, включая отслеживание и использование прошлых наработок, сбор информации для понимания сегодняшних тенденций, прогнозирование будущей динамики, планирование и координация действий с другими заинтересованными сторонами, финансирование научных исследований или апробации новых технологий, надзор за ходом реализации планов.

Функциональная классификация

Функциональная и административная классификация дорог имеет фундаментальное значение для управления дорогами как в городах, так и на междугородних маршрутах. Функциональная классификация имеет различные формы применения, включая закрепление юрисдикции, системное планирование, распределение средств, оценка необходимости отвода земель под строительство дорог, управление доступом, нормы

проектирования и сбор данных, которые относятся к числу важных направлений деятельности Администрации по автомагистралям.

В соответствии с функциональным предназначением, выделяются четыре уровня дорожных сетей: национальные (первичные или магистральные) сети, региональные сети (также известные как вторичные, ведомственные или окружные сети), сети в сельских районах (включая дороги населенных пунктов, проселочные и временные дороги) и городские сети (которые, в свою очередь, также имеют функциональную классификацию). Для того чтобы отраслевое ведомство могло устанавливать ответственность за состояние дорожных сетей, для каждого уровня сети должна быть определена четкая структура управления и правовая форма собственности.

Функциональная классификация должна основываться на данных о населении, центрах занятости и транспортных потоках, исходя из которых можно определить соответствующую иерархию транспортных маршрутов. Плотность дорожной сети по функциональному классу также является важным фактором и должна соответствовать уровню доходов и хозяйственной деятельности в регионе; сельский район с низким уровнем доходов не в состоянии поддерживать плотную сеть дорог высокого или даже низкого класса. По мере определения системы функциональной классификации для дорожной сети, административные полномочия могут быть закреплены за национальными или местными администрациями, в зависимости от обстоятельств. С дополнительными рекомендациями по функциональной классификации можно ознакомиться в докладе:



Всемирный банк, сектор транспорта: «База знаний об институциональных и управленческих структурах в автодорожной сфере»

<http://www.worldbank.org/transport/roads/instSsm.htm>

Стратегия содержания дорог

Общая цель и параметры стратегии содержания дорог

Оценка проекта обычно проводится исходя из допущения, что будет обеспечено должное содержание новых объектов инфраструктуры, и, фактически, расчетные годовые затраты всегда построены на таком допущении, вне зависимости от того, будет ли это иметь место на практике. Таким образом, внимание, как правило, уделяется институциональным механизмам финансирования работ по содержанию. Тем не менее, без адекватного и стабильного притока денежных средств, стратегии содержания дорог не будут устойчивыми.

Во многих странах расходы на содержание дорог существенно ниже уровня, необходимого для поддержания дорожной сети в стабильном состоянии в течение длительного времени. Результатом недостатка средств на содержание дорог становится износ дорожных сетей и увеличение транспортных издержек (в плане времени в пути и издержек на эксплуатацию транспортных средств). Долгосрочным последствием становится ослабление конкуренции коммерческих и сельскохозяйственных предприятий на международном и региональном рынках и, соответственно, замедление экономического роста в целом.

Данная проблема не характерна исключительно для государств с переходной экономикой и развивающихся стран. Многие из наиболее обеспеченных стран мира также не обеспечивают надлежащее финансирования расходов на содержание дорог. Результаты опроса, проведенного в 1996 году Институтом гражданских инженеров в Великобритании, показали, что объем недофинансирования работ по содержанию местных дорог (96% от общей дорожной сети) составлял 1,4 миллиарда долларов в год, а объем недофинансирования работ по строительству и модернизации дорог - 2,3 миллиона долларов. Недавние исследования, проведенные в США, показали, что дефицит финансирования составляет порядка 1,5 триллиона долларов, т.е. данный объем финансовых средств необходим для приведения национальной сети автомагистралей в надлежащее состояние.



«Коммерческий менеджмент и финансирование дорог», Хегги и Викерс, технический документ № 409 (1998 г.), стр. 32



«Повышение бензиновых налогов не поможет отремонтировать наши мосты», А.Т. Мор, фонд «Reason».

Нехватка средств на содержание дорог не влечет незамедлительных катастрофических последствий и поэтому политическое давление или мотивация для финансирования этих работ являются незначительными. Также, работы по содержанию можно всегда отложить в надежде на улучшение финансовой ситуации.

В зависимости от выбранной схемы управления дорогами, Администрация по автомагистралям может использовать различные методы для увеличения объема выделяемых средств на содержание дорожной сети. Можно привести два примера:

Улучшение баланса между содержанием дорог и инвестициями в новые объекты инфраструктуры

Недофинансирование работ по содержанию дорог может иметь место потому, что некоторые страны продолжают расходовать слишком много средств на инвестиции в новые объекты инфраструктуры, и, как результат, ограниченные ресурсы используются ненадлежащим образом. Доноры уже осознали эту ошибку, и больше не намерены финансировать программы по восстановлению дорог до тех пор, пока правительства не начнут осуществлять устойчивую политику по содержанию дорог.

Обоснованием для дорожных фондов, как правило, являются несколько базовых принципов:

- Формирование единого уровня финансирования на цели развития дорог и, особенно, работ по содержанию дорог с тем, чтобы обеспечить возможность заключать многолетние контакты с целью оказания важнейших услуг по управлению объектами ответственными организациями на различных уровнях государственного управления;
- Создание объективного механизма оплаты за дорожные услуги и распределения средств между различными уровнями или организациями, отвечающими за развитие и содержание дорожных объектов. Речь может идти о различных уровнях государственного управления, различных организациях на одном и том же уровне управления или различных группах пользователей; а также
- Формирование эффективного и экономичного процесса реализации с достаточными проверками подотчетности с тем, чтобы обеспечить целевое поступление финансирования и фактическое выполнение работ, предусмотренных в контрактах.

Политика взимания платы с пользователей дорог

Недофинансирование работ по содержанию дорог также имеет место потому, что пользователи дорог не достаточно платят за использование дорожной сети. Они оплачивают стандартные импортные пошлины, акцизы и налоги с продаж, но в той же степени, как и все другие граждане на все иные товары, обращаемые в экономике. Поскольку личные автомобили являются предметом роскоши для стран с низким и средним уровнем доходов, более высокий уровень общего налогообложения, по крайней мере, на автомобили в личной собственности и пользовании, был бы обоснованным по соображениям справедливости.

Пока же сборы с пользователей дорог в форме сборов за водительские права, специальной надбавки к цене топлива (топливный сбор) и сборов за международный транзит в редких случаях покрывают более 50% расходов на содержание дорог, а в некоторых странах - лишь 25%.

До 1990-х годов, большинство реформ были направлены на усиление системы управления дорогами, совершенствование политики взимания платы с пользователей и

увеличение ассигнований на содержание дорог. При этом, однако, этим реформам не хватало комплексного видения при акценте на технические, нежели институциональные решения.

Страны-доноры обычно просят правительства резервировать часть общих налоговых поступлений (как правило, определенный процент от совокупных поступлений от налога на топливо), размещать денежные средства в дорожном фонде и использовать их на финансирование работ по содержанию основной дорожной сети. Тем не менее, помимо указания на экономические издержки, связанные с откладыванием финансирования содержания дорог и предложений о перераспределении средств от строительных работ на работы по содержанию дорог, рекомендации по поводу возможных источников дополнительных доходов и обеспечения надлежащего функционирования дорожного фонда незначительны.

В этой связи две региональные программы предполагали усиление акцента на реформу дорожного сектора. Первой и наиболее успешной стала инициатива по содержанию дорог (RMI), которая в апреле 1997 года была переименована в Программу по управлению дорогами. Экономическая комиссия ООН и Всемирный банк инициировали данную программу в конце 1980-х годов в качестве одного из пяти компонентов Программы по транспортной политике в странах Африки к югу от Сахары. Второй региональной программой стала PROVIAL, учрежденная в 1992 году по инициативе Института экономического развития Всемирного банка (сейчас Институт Всемирного банка) в целях решений вопросов управления содержанием дорожной сети в странах Латинской Америки.

Дополнительную информацию об этих программах можно получить в работе:



«Коммерческий менеджмент и финансирование дорог», Хегги и Викерс, технический документ № 409 (1998 г.), стр. 16

Системы управления дорогами

Значимость систем управления дорогами

Принятие надлежащих решений о политике содержания дорог, выбор оптимального варианта из имеющихся альтернатив, введение данных в модели оценки износа дорог и экономические модели, такие как HDM, и, в конечном итоге, программирование работ по содержанию дорог должно основываться на качественных знаниях основных характеристик дорожной сети и транспортной системы во временном разрезе. Основной задачей систем управления дорогами или систем управления дорожным покрытием является обеспечение данных и инструментария, подходящих для этих целей.

Во многих странах разработка систем управления дорожным покрытием часто является следствием осознания значительных пробелов в базовых данных, характеризующих состояние сети, таких как объем транспортного потока, структура и показатели износа, показатели ровности и т.д. В то же время, растущая роль программных пакетов, таких как HDM или других программ по оптимизации содержания дорог, делает необходимым устранение пробелов в этой области.

Внедрение системы содержания дорог предусматривает, в основном, следующие действия:

- учет состояния всей сети посредством использования дорожной базы данных;
- выработка стратегии содержания дорог, которая соответствовала бы экономически оптимальной стратегии, посредством моделирования последствий различных альтернативных вариантов;
- разработка метода программирования многолетнего содержания дорог на устойчивой основе.

Определенные сложности, связанные с разработкой инструментария управления дорогами и систем управления дорожным покрытием действительно существуют; они могут быть преодолены, но для этого требуется особое внимание следующим важным аспектам:

Процесс сбора данных: набор данных и параметров, которые должны собираться для наполнения базы данных, является обширным и включает данные о транспортных потоках, технические данные, характеристики дорог (геометрические параметры, износ, структура и т.д.). Тем не менее, важно иметь в виду, что (i) возможность получения достоверных значений на местах должна быть тщательно проанализирована, и соответствующие методы сбора данных должны быть оценены и протестированы, (ii) набор данных, вводимых в систему, должен соответствовать общим целям стратегии содержания дорог, а также программным пакетам, (iii) диапазоны точности, придаваемые всем параметрам, должны быть сопоставимыми, (iv) методы мониторинга и обновления данных должны быть определены и внедрены.

Таким образом, изначальный дизайн системы управления дорожным покрытием имеет важнейшее значение для недопущения сбоев в будущем и, как следствие, необходимости постоянной отладки системы.

Анализ и отчетность

Многие системы управления дорогами в реальности не являются полезными, поскольку они дают неадекватные результаты; это происходит, главным образом, ввиду недостаточного анализа и непоследовательной отчетности. Например, в некоторых странах, внедривших системы управления дорожным покрытием, по прошествии нескольких лет все еще невозможно получить представление о структуре транспортных потоков и динамике роста, хотя цифровые значения транспортных потоков, для подсчета которых требуется значительное время, имеются в компьютерных файлах системы.

Уровень подготовки специалистов отделов по управлению дорогами может являться недостаточным; поэтому важнейшее значение приобретает оценка навыков и определение соответствующих потребностей в обучении с самого начала внедрения системы. Некоторые ошибки часто связаны с неудовлетворительной оценкой предмета и масштаба требуемого анализа: будучи инструментом планирования, система управления дорожным покрытием относится к дорожным сетям – либо региональным, либо национальным; она не может заменять собой детализированные проектные исследования, которые остаются необходимыми и требуют более сложных данных.

Также отмечается, что многие системы управления дорожным покрытием в определенной степени являются «автономными»: они не взаимодействуют со стратегией содержания дорог, применяемой в этой области. Это может объясняться рядом технических причин, упомянутых выше, однако объяснением также служат институциональные и политические факторы: стремление рационализировать планирование содержания дорог может стать источником конфликта интересов на различных уровнях, и ведомство, отвечающее за стратегию и планирование содержания дорог должно демонстрировать реальную заинтересованность для того чтобы система управления дорожным покрытием имела оптимальные шансы на успех.

Система управления дорогами в Индонезии является результатом многолетней разработки сопоставимых компьютерных моделей, определяющих баланс экономии расходов пользователей за счет более качественных дорог относительно затрат на повышение качества дорог на основе регулярной оценки их текущего состояния. Модели разработаны Министерством государственных проектов, в основном при поддержке Всемирного банка, и охватывают все категории дорог, в том числе окружные дороги. Модели используются для составления годовой программы работ и бюджета. Программа работ является гибкой в зависимости от имеющегося бюджета, но всегда основывается на оптимизации компромисса между расходами пользователей и затратами Правительства.

Источник: Директивный документ об учреждении дорожного фонда АБР ТА-4728: «Помощь в развитии инфраструктуры (ПРИ), февраль 2008 г.», Республика Индонезия, Национальное агентство по планированию программ развития (BAPPENAS)

Финансирование сектора

Программирование инвестиций

В данном разделе представлен обзор функций и процесса программирования. Хотя в описании изложена общая методика анализа практики программирования, подходы к программированию варьируются от страны к стране в зависимости от совокупности институциональных, политических и финансовых факторов.

Выделяются три основные цели программирования инвестиций и процедуры выбора проектов.

Данными целями являются:

- эффективное распределение ресурсов для достижения целей политики;
- помощь в выработке компромиссного решения при наличии конкурирующих инвестиционных возможностей, в том числе программных направлений (капитальные инвестиции, содержание, эксплуатация и т.д.), территориальных зон и проектов; а также
- поддержка эффективных программ и выполнения проектов.

Типы проектов

Программирование инвестиций охватывает три основных типа проектов:

- капитальные инвестиции или строительство новых или расширение существующих объектов и систем операционного контроля;
- содержание дорог, включая текущую реконструкцию и восстановление для поддержания качества существующих объектов; а также
- операционные системы, такие как таймеры светофоров, информация для водителей, интеллектуальные транспортные системы, системы ценообразования и другие системы контроля, обеспечивающие управления транспортными потоками в целях более эффективного использования объектов физической инфраструктуры.

Важно выделять достаточный объем ресурсов для каждой из этих программных областей и учитывать компромиссы между ними. При отсутствии неравного доступа для регионов, проекты, предусматривающие капитальные инвестиции, не должны программироваться до тех пор, пока не будет обеспечено адекватное финансирование для содержания объектов. Если объекты строятся, а затем не проводятся работы по их содержанию, их состояние будет ухудшаться, снижая эффективность функционирования системы в будущем и создавая необходимость дорогостоящей реконструкции и восстановлении.

Сокращение бюджета на содержание дорог, являющееся очевидной стратегией сокращения расходов при дефиците финансовых средств, может, таким образом, увеличить затраты на содержание дорожной инфраструктуры в долгосрочной перспективе. Имеются разнообразные аналитические механизмы и методы определения оптимального графика работ по содержанию дорог (например,

позволяющие минимизировать издержки на протяжении «жизненного цикла»), которые обсуждаются в разделе по управлению активами.

Следует также учитывать компромисс между капитальными инвестициями и повышением операционной эффективности. Во многих случаях комплексные операционные стратегии могут повысить пропускную способность и безопасность при гораздо меньших затратах, чем расширение объектов физической инфраструктуры. Например, могут быть отведены отдельные полосы для механизированного и немеханизированного транспорта в целях улучшения транспортного потока, уменьшения столкновений и повышения эффективности использования дорожного пространства.

Также, новая технология интеллектуальных транспортных систем значительно усиливает возможности по повышению эффективности и безопасности существующей инфраструктуры. Сети информационных систем по коммерческим транспортным средствам (Commercial Vehicle Information Systems Networks (CVISN)), например, могут использоваться для совершенствования процедур выдачи разрешений для упрощения системы утверждения разрешений, ускорения таможенных проверок и ведения отчетности по безопасности по грузовым автомобилям. Эти технологии могут сократить задержки в грузоперевозках и содействовать обеспечению безопасной эксплуатации транспортных средств.

Процесс программирования инвестиций

Основными этапами процесса программирования являются определение целей и задач; определение показателей результативности; оценка потребностей и идентификация потенциальных проектов; оценка проектов; определение программных категорий; определение приоритетности проектов в пределах категорий; оценка компромиссов среди программных категорий; определение финансовых ресурсов и составление бюджетов; реализация и программы мониторинга.

Процесс включает:

Цели и задачи программы

Первым шагом программирования инвестиций является определение четких целей и задач, которые позволят транспортному ведомству выполнять ключевые стратегические цели.

Показатели результативности

Показатели результативности определяется таким образом, чтобы руководители Администрации по автомагистралям могли оценивать степень успешности выбранной инвестиционной программы в плане повышения результативности системы и эффективности затрат.

После определения показателей результативности, могут быть установлены стандарты функционирования. Стандарты функционирования представляют собой целевые уровни показателей результативности, как по оказываемым услугам, так и по проектным характеристикам системы, которые не подлежат дальнейшему анализу на предмет компромиссов.

Оценка потребностей и идентификация проектов

Администрация по автомагистралям должна разработать процедуры выявления недостатков, определения потребностей и проектов-кандидатов. Хотя данная деятельность обычно относится к планированию (нежели программированию), она имеет крайне большое значение для процесса программирования в качестве источника базовых данных. Оценка потребностей и идентификация проектов осуществляются посредством сочетания следующих методов:

- Результаты работ по планированию на уровне системы, коридора и на местном уровне;
- Инвентаризация и инспектирование объектов;
- Системы управления объектами;
- Анализ статистики по дорожно-транспортным происшествиям, транспортным потокам или пассажирским перевозкам, а также статистики по поломкам транспортных средств и оборудования;
- Показатели достаточности или пороговые критерии недостаточности;
- Сравнение показателей и стандартов функционирования на основе результатов; а также
- Предложения административного персонала, избранных должностных лиц и граждан.

После идентификации потребностей могут разрабатываться конкретные проекты для рассмотрения, включая анализ на предмет реализации посредством партнерства государства и частного бизнеса.

Оценка проекта

Важнейшим аспектом разработки программы является оценка и сравнение проектов-кандидатов для формирования основ для принятия решений о финансировании конкретных проектов. Существует целый ряд методов (см. ссылки в Модуле 3 и Модуле 5) оценки проектов, начиная от неформальных и количественных до крайне сложных и технических.

К числу этих методов относятся:

- Определение приоритетов на основании решений избранных должностных лиц и (или)
- Ранжирование проектов, исходя из остроты проблемы или прогнозируемых выгод или последствий проекта;
- Официальный анализ экономичности или эффективности затрат;
- Методы оптимизации, в особенности сохранение дорожного покрытия и мостов.
- Разработка программы.

Процесс разработки программы включает объединение проектов и инициатив в логические программные категории, исходя из таких соображений, как тип проекта, цель политики и масштаб. Например, в структуру программы проекта могут включаться и

такие категории, как расширение пропускной способности, содержание, эксплуатация и управление и (или) эффективность.

Определение приоритетов и оценка программы

Определение приоритетов и оценка программы осуществляются исходя из установленных программных категорий, а также результатов анализа конкретных проектов. Задачами данного этапа являются:

- формирования наиболее экономической совокупности проектов в рамках конкретной категории;
- изучение последствий перераспределения средств между категориями.

Существует несколько аналитических методик, которые можно примерять для содействия оценке программы и выработке компромиссов. Например, экономический анализ и методика оптимизации наиболее часто применяются для ранжирования проектов в тех случаях, когда это позволяют имеющиеся данные. В случае неадекватности или неполноты данных, более практичным и действенным методом может стать составление перечня воздействий программы на основании множественных критериев, включая как количественные, так и качественные параметры.

Финансирование сектора: финансовое планирование и составление бюджета

Финансовое планирование включает оценку будущих источников доходов, оценку затрат на реализацию выбранных проектов и определение компромиссов программы таким образом, чтобы расходы соответствовали прогнозным ресурсам. Ключевым этапом финансового планирования является прогноз доходов или прогнозирование будущих поступлений по источникам и годам. Методика прогноза доходов предусматривает экспертное заключение, анализ тенденций, прогнозы по компонентам (анализ тенденций более чем по одной переменной) и даже статистические модели.

Имеются различные программные пакеты для финансового планирования, прогноза доходов и управления денежными потоками.

Разработка программы: реализация и мониторинг

Следует проводить мониторинг функционирования системы, затрат и выгод в ходе реализации программы и на этапе, когда становятся известны результаты. Такой мониторинг обеспечивает важную обратную связь по техническим допущениям и политическим решениям относительно приоритетов, стратегий и приоритетных областей.

Мониторинг может проводиться с использованием показателей функционирования системы и программы, определенных ранее на этапе планирования. Для содействия мониторингу и другой деятельности по планированию, крайне важно создать систему регулярного сбора данных наряду с системой хранения и обработки данных («банк данных»). Соответствующие методы обсуждаются далее в этом разделе.

Программа мониторинга помогает определить, соответствуют ли капитальные проекты и программы поставленным задачам. Мониторинг также дает представление об

эффективности и экономичности реализации проектов и программы и помогает выявить те области, в которых процесс реализации может быть улучшен.

Некоторые ссылки:



«Методика программирования капитала и выбора проектов, синтез автодорожного опыта», Лэнс А. Ньюманн, Национальная кооперативная программа исследований в автодорожной сфере (NCHRP), комбинированное практическое исследование № 243, National Academy Press, г. Вашингтон, округ Колумбия, США. Документ доступен по запросу в электронном магазине Совета по транспортным исследованиям. Код книги SYH243, ISBN: 0-309-06022-2. 1997 г.

Процесс планирования

Процесс планирования дорог и автомагистралей требует ряда решений на различных уровнях. Организация процесса планирования или серии шагов для принятия таких решений может повлиять на качество конечного результата. Процедура принятия решений различается по странам; в некоторых странах требуется участие широкой общественности, в других решение принимается на уровне одного министерства.

Основополагающими целями должны являться четкое формулирование государственных задач и обеспечение достоверной информации для того чтобы решения основывались на качественных технических данных. На решения также влияют политические соображения, однако адекватная информация позволяет гораздо лучше понимать дополнительные затраты или выгоды политического, нежели чисто технического решения. Основы политики закладывает основы для рассмотрения проектов, а технический анализ обеспечивает информацию для того чтобы можно было рассматривать проект.

Процесс планирования начинается с определения общей методики центральным правительством, включая стратегические цели и задачи экономического развития и транспортной системы. Затем региональная администрация по дорогам и автомагистралям готовит планы. Долгосрочный план (обычно на 20 лет) определяет общие потребности и выбранные варианты и методику для принятия решений по проектам и программированию. По мере составления долгосрочного плана, в рамках процесса программирования инвестиционных мероприятий определяются и оцениваются конкретные проекты по автомобильным дорогам и автомагистралям и вырабатываются компромиссы среди программных областей. Конечным результатом процесса программирования инвестиционных мероприятий становится план реализации, в котором перечислены проекты, которые будут осуществляться в течение периода от одного до пяти лет. План реализации должен соответствовать целям местной и национальной программы и бюджету. Далее приведены примеры процесса планирования:

Долгосрочные планы

Долгосрочный план (обновляемый бизнес-план) представляет собой видение системы автомобильных дорог и автомагистралей в долгосрочной перспективе, как минимум на 20 лет. Долгосрочный план должен обновляться региональной администрацией по дорогам и автомагистралям на регулярной основе каждые пять лет или более часто для отражения изменяющихся условий и потребностей. План может включать некоторые или все перечисленные ниже компоненты:

- Изложение задач и видения Администрации по дорогам и автомагистралям;
- Стратегические цели и задачи системы автомобильных дорог и автомагистралей;
- Конкретные стратегии и действия, которые будут осуществляться (исследования, типы проектов, изменения политики и т.д.) для достижения поставленных целей и задач;

- Определение важных тенденций, влияющих на потребности в автомагистралях (например, рост численности населения, увеличение количества личных автомобилей, расширение промышленного производства, экологические проблемы);
- Обзор системы автомобильных дорог и сложившихся условий;
- Идентификация ключевых потребностей дорожной системы и выявленные недостатки (как на данный момент, так и в будущие периоды);
- Потенциальные проекты и меры по удовлетворению потребностей;
- Основные инвестиционные мероприятия и требуемые исследования; а также
- Бюджетные вопросы, включая требуемый объем финансирования для идентифицированных проектов, источники финансирования и прогноз доходов.

План должен соответствовать общим стратегическим задачам транспортного сектора, экономического развития, социальной политики и охраны окружающей среды. Необходима координация плана с транспортным планированием на других уровнях государственного управления, в том числе на уровне городских и сельских дорожных департаментов, а также с другими видами транспорта, в том числе транзитными агентствами, портами и аэропортами. Взаимосвязи и потребности разных видов транспорта (например, автоперевозки и железная дорога, автобусный транспорт и железная дорога, порты и автоперевозки) должны быть идентифицированы и оценены, равно как и потребности грузоперевозчиков. План должен разрабатываться в рамках процесса, предусматривающего участие всех заинтересованных сторон, в том числе государственных органов, бизнеса, частного сектора и широкой общественности. План должен быть реалистичным и устойчивым с финансовой точки зрения, включая финансовый компонент, определяющий будущие потребности и ресурсы, а также возможный дефицит финансирования.

Реализация краткосрочного плана

План реализации или краткосрочный план представляет собой полный перечень и описание финансируемых проектов, которые должны быть начаты в течение следующего года - пяти лет. В плане также предусмотрены меры в отношении веса и габаритов транспортных средств, изменения в операционной политике, такие, как ценообразование и интеллектуальные транспортные системы, а также более традиционные мероприятия по управлению транспортной системой. Проекты, включенные в план реализации, должны соответствовать долгосрочному плану. Проекты для включения в план реализации выбираются по результатам программирования инвестиционных мероприятий (более подробное описание приведено ниже). Идентификация проектов должна осуществляться в сотрудничестве с местными администрациями по планированию автомобильных дорог и автомагистралей, включая городские и сельские департаменты, для обеспечения сопоставимости проектов, осуществляемых разными ведомствами.

Идентификация проектов, включаемых в план реализации, должна осуществляться по программным категориям (капитальные проекты, содержание дорог и т.д.); сроки и расходы проектов должны указываться по годам их реализации. Важной характеристикой плана реализации являются финансовые ограничения. Это означает, что в плане должны быть указаны источники финансирования для всех проектов,

предложенных в плане, при обеспечении непрерывного функционирования и содержания существующей транспортной системы. Агентство по реализации (национальная или региональная дорожная администрация) отвечает за определение сроков реализации проектов по мере их включения в план. С примерами планов реализации и справочными руководствами можно ознакомиться на сайте Всемирного банка по транспортному сектору.



<http://www.worldbank.org/transport/roads/>

Управление транспортными коридорами в Индии

Многие объекты, включенные в План развития национальных автомагистралей, введены в эксплуатацию, и в настоящее время необходимо сместить акценты со строительства на «управление коридорами», т.е. процесс управления автомагистралями, призванный обеспечить максимальную пропускную способность в плане скорости и количества транспортных средств при одновременной минимизации издержек, связанных с дорожно-транспортными происшествиями.

Дорожная безопасность является вопросом особого внимания, особенно учитывая отсутствие в Индии опыта эксплуатации высокоскоростных автострад. Содержание завершенных участков Национальных автомагистралей обеспечивает ННАІ посредством краткосрочных контрактов на выполнение работ по повышению качества дорог и их содержание и долгосрочных контрактов на содержание дорог, основанных на показателях качества работ. Объем работ включает содержание дорог, управление дорожными активами, контроль происшествий, техническое усовершенствование системы взимания сборов, организацию дорожного движения, управление объектами, организацию работы центра по планированию эксплуатации и содержания, организацию обучения и обеспечение дорожной безопасности.

Для обеспечения безопасности поездок стратегия управления коридором предусматривает различные меры безопасности движения на национальных автомагистралях, в том числе:

- Оборудование термопластической разметки на проезжей части;
- Установка разделительных ограждений в местах высокой насыпи;
- Установка информационных, предупреждающих и обязательных дорожных знаков;
- Установка деклинаторов, стоек и ограждений на центральной разделительной полосе между проезжими частями дороги;
- Высадка кустов и растительности на центральной разделительной полосе между проезжими частями дороги;
- Предварительная идентификация потенциальных проектов ГЧП.

На основании среднесрочной программы развития автомагистралей Правительство или Администрация по автомагистралям могут на раннем этапе проводить оценку программы на предмет потенциальных проектов партнерства государства и частного бизнеса.

В Модуле 5 поясняется, как можно официально проводить такую оценку при помощи анализа по множественным критериям.

На раннем этапе оценку всех проектов можно проводить посредством процедуры простого ранжирования в несколько категорий. Эти категории могут определять высокий, средний, низкий и нулевой потенциал для партнерства государства и частного бизнеса.

На этом этапе критериями могут являться:

- Экономическая жизнеспособность;
- Высокая общая стоимость проекта (но только средние капитальные затраты в расчете на км);
- Возможность введения платы за проезд;
- Уровень спроса на транспортное сообщение: например, <10 000 транспортных средств в день; 10 000-20 000 транспортных средств в день; >20 000 транспортных средств в день;
- Тип транспортного потока: % тяжелых грузов; особый доступ и пр.;
- «Приемлемый риск»;
- «Допустимые» социальные и экологические последствия.

Механизмы отчетности

Большое значение имеет составление и обнародование отчетов о результатах планирования. Региональные долгосрочные планы по автомагистралям, планы реализации, исследования коридоров или проектные исследования должны быть доступны для всех сторон, интересы которых затрагиваются данными планами, включая государственные ведомства, транспортные агентства, коммерческие предприятия, заинтересованные группы и общественность.

Эта работа должна включать обнародование проектов планов для общественного изучения и комментариев, а также обнародование итоговых планов. Обратная связь помогает удостовериться, что выбранные проекты действительно являются наиболее эффективными с точки зрения совершенствования перевозок грузов и пассажиров. Обнародование информации также позволяет гражданам и коммерческим предприятиям предвидеть изменения, которые произойдут в результате реализации плана, обеспечивая возможность коммерческим компаниям (например) планировать свою деятельность таким образом, чтобы воспользоваться преимуществами усовершенствования автомобильных дорог и автомагистралей.

Экономическое развитие и общественные интересы

Государственный сектор выполняет несколько существенных и значимых ролей и функций в рамках партнерства государства и частного бизнеса. Основополагающая роль государства в области развития заключается в содействии социальному и экономическому развитию посредством ряда механизмов, и включает сокращение бедности, т.е. не ограничивается только стимулированием экономического роста. Предоставление инфраструктуры является одним из этих механизмов, и партнерство государства и частного бизнеса является составной частью общих методов или механизмов развития адекватной инфраструктуры.

Следовательно, с точки зрения развития автомагистралей, государственные ведомства по планированию автомагистралей должны разработать методику планирования автомагистралей в соответствии с принципами, изложенными в Модуле 3 -> «Отраслевое планирование и стратегия».

В свете своих задач в области социально-экономического развития государственный сектор выполняет ряд функций на различных уровнях:

- Решение задач в сфере макроэкономического развития, таких как обеспечение доступа и возможностей;
- Удовлетворение потребностей экономики, а именно сокращение издержек, усиление конкурентоспособности на мировых рынках и т.д.;
- Удовлетворение социальных потребностей, а именно сокращение бедности;
- Минимизация социальных и экологических последствий посредством надлежащего проектирования и планирования;
- Оценка потребностей в инфраструктуре и необходимых объектах;
- Предоставление финансирования напрямую, либо посредством стимулирования участия частного сектора или посредством сочетания поддерживающих мер;
- Регулирование сектора;
- Мониторинг функционирования сектора.



«Государственно-частное партнерство в области транспорта. Рабочий документ по изучению политики № 4436», Эсташе, Хуан и Трухилло, 2007 г.

При выполнении этих функций государство обязано стимулировать позитивное воздействие и, при этом, защищать общественные интересы за счет устранения и (или) минимизации негативных последствий.

Стимулирование позитивного воздействия

Существует ли взаимосвязь между инвестициями в инфраструктуру и экономическим ростом и сокращением бедности?

Уже много лет эта взаимосвязь является предметом исследований. Один из экспертов считает, что:

«Хотя большинство должностных лиц, организаций, консультантов, специалистов и граждан, живущих в бедных странах, осведомлены о хроническом недостатке объектов инфраструктуры, и есть возможность обратиться к статистическим данным, свидетельствующим о серьезнейшей нехватке инфраструктуры в таких секторах, как водоотведение, водоснабжение и энергоснабжение, отсутствует в полной мере удовлетворительный способ системного документирования состояния инфраструктуры в бедных странах и на уровне сопоставления стран».

На макроуровне проблема заключается в том, чтобы уйти от многолетних исследований, в которых делается попытка рассчитать связь между объемом производства или экономическим ростом и агрегированными показателями инфраструктуры (общественный капитал или физические показатели) и сконцентрироваться на том, как политические, институциональные или регуляторные факторы влияют на оказание и эффективность услуг в различных секторах».



«Инфраструктурный и экономический рост в Восточной Азии. Рабочий документ по изучению политики № 4589». Стефан Строб, Всемирный банк, январь 2008 г.



«ЧФИ: укрепление долгосрочных партнерских связей». Казначейство Её Величества, 2003 г.

«Учитывая эти сложности, какие потенциальные уроки можно извлечь? В целом, наши результаты лишь в некоторой степени подтверждают точку зрения, что инвестиции в инфраструктуру являются источником экономического роста. Результаты наших исследований в странах Восточной Азии, как представляется, не противоречат мнению, что инфраструктура может являться сдерживающим фактором роста в случае, когда потенциал такого роста генерируется внешними причинами, и что страны Восточной Азии достигли сравнительного успеха в устранении инфраструктурных проблем по мере их возникновения. Тем не менее, слабость наших данных и результатов не позволяют сделать какие-либо определенные выводы о теоретических каналах, посредством которых инфраструктура могла повлиять на экономический рост в Восточной Азии.

Если в Восточной Азии действительно более эффективно, чем в других регионах, решаются инфраструктурные проблемы, было бы полезно понять, почему это происходит. Можно выдвинуть различные аргументы. Например, для Восточной Азии характерен высокий уровень сбережений, и наличие финансирования может способствовать более оперативному реагированию. Страны Восточной Азии обычно

полагаются на влиятельные агентства по планированию, такие как японское МІТІ и другие. И в той степени, в которой инвестиции частного сектора в инфраструктуру играют роль в совокупном объеме инвестиций, примечательно, что методы, применяемые в Восточной Азии, отличаются от методов, используемых в других регионах: например, если страны Восточной Азии сфокусированы на привлечении инвестиций на оптовом уровне и инвестиций в создание новых объектов (например, создание независимых производителей энергии), в Латинской Америке больший акцент делается на концессионные схемы для существующих розничных систем. Тестирование этой гипотезы является предметом отдельного исследования «.



«Инфраструктурный и экономический рост в Восточной Азии». Стефан Строб, Чарльз Веллунтини, Майкл Вартлерс. Документ по изучению политики № 4589. Всемирный банк, апрель 2008 г.

Бедность и транспортный сектор

Предоставление транспортных услуг оказывает прямое воздействие на бедные категории населения. Транспорт стимулирует поставки товаров и услуг и помогает гражданам получить к ним доступ. Таким образом, транспорт влияет на экономическую, социальную и культурную жизнь малообеспеченных людей.

Транспортный сектор и энергетическая отрасль оказывают опосредованное воздействие на бедные слои населения за счет стимулирования социально-экономического развития в целях повышения доходов и благосостояния малообеспеченных граждан. Практически все виды деятельности, направленные на сокращение бедности, косвенно зависят от транспорта, в том числе такие составляющие экономического роста, как сельское хозяйство, промышленность, туризм, разработка месторождений, а также государственные услуги, такие как образование и здравоохранение, программы социальной защиты и преодоления последствий чрезвычайных ситуаций.

В некоторых случаях, повышение эффективности транспортного или энергетического сектора является важнейшим требованием мероприятий по сокращению бедности (например, расширение экономических возможностей для жителей отдаленных районов). Транспортная и энергетическая инфраструктура способствует сокращению бедности посредством повышения эффективности и темпов экономического роста и распространения социально-экономической деятельности. Транспорт имеет ключевое значение для свободного движения товаров и услуг, требуемых для развития частного сектора на рыночных принципах. Транспортное сообщение способствует расширению возможностей для малообеспеченных граждан, устраняя их изоляцию, создавая условия для совместной работы сообществ и обеспечивая право голоса для бедных категорий населения.

Вклад транспортной и энергетической инфраструктуры в сокращение бедности варьируется между странами и в пределах одной страны, будучи зависимым от первопричин бедности и требований по сокращению бедности, макроэкономических условий, культурных и иных факторов.

Если опосредованное воздействие транспорта в целом признается, понимание точной природы и масштабов воздействия в настоящее время носит лишь ограниченный характер. Не просто отследить сложную цепочку взаимосвязей, посредством которых транспорт и энергетика оказывают опосредованное влияние на жизнь малообеспеченных граждан.

Различные виды воздействия иногда сложно идентифицировать по отдельности. В некоторых случаях воздействие на индивидуальных получателей может быть относительно незначительным и сложным для идентификации, хотя на макроуровне эффект может быть существенным. В течение нескольких лет транспорт и энергетика могут оказать огромное воздействие в плане трансформации экономической деятельности или социальной сферы в обслуживаемых районах, однако стимулирующая роль этих секторов может оставаться незамеченной сторонними наблюдателями или же может восприниматься как должное, может относиться на счет других факторов или игнорироваться.

Сравнительно незначительное внимание уделяется документированию и количественному измерению многих видов влияния транспорта и энергетика на

сокращение бедности. Такое требование редко предусмотрено в экономическом анализе многосторонних и двусторонних проектов. В случае инвестиций в транспортную систему, при составлении транспортных прогнозов основной акцент делается на демонстрацию экономической эффективности на основе расчетов экономии издержек на эксплуатацию транспортных средств. Будучи полезным в качестве теста на экономическую устойчивость, такой анализ дает незначительное представление о том, как и в какой степени это обеспечит выгоды для бедных категорий населения.

Такой консервативный подход используется потому, что сложно спрогнозировать эффект от усовершенствований в транспортной системе и энергетике на различные виды социально-экономической деятельности, которые становятся возможными благодаря таким усовершенствованиям.

Для сокращения бедности требуется смещение стратегических акцентов в транспортном и энергетическом секторах от разработки проектов исключительно исходя из экономической эффективности и экономической добавленной стоимости в направлении поддержки транспортных и энергетических проектов, которые наиболее оптимально выполняют дополняющую роль стимулирования социально-экономической деятельности, способствующей сокращению бедности.

Для этого всем тем, кто занимается вопросами социально-экономического развития, необходимо срочно углубить понимание способов прямого и опосредованного выполнения различными типами транспортной и энергетической инфраструктуры такой дополняющей роли, и определить индикативные показатели для количественного измерения вклада транспорта и энергетике в сокращение бедности.

Такая необходимость признается агентствами в области развития, которые обозначили сокращение бедности в качестве своей задачи. К их числу относятся Всемирный банк, Японский банк международного сотрудничества и Департамент международного развития Великобритании.

Отмечаются также существенные пробелы в знаниях о том, каким образом различные формы участия частного сектора могут способствовать влиянию транспорта на сокращение бедности. Развивающиеся страны все в большей степени привлекают частные компании к созданию инфраструктуры и оказанию транспортных услуг. Частному сектору зачастую лучше удается (i) мобилизовать дополнительные инвестиционные ресурсы для финансирования расширения спектра услуг и повышения их качества; а также (ii) внедрять новые технологии, более эффективные формы управления и конкуренции.

Во многих случаях участие частного сектора становится важным фактором в обеспечении устойчивости проектов в транспортном и энергетическом секторах. В стратегиях сокращения бедности и развития частного сектора признается, что участие частных компаний в транспортной системе может способствовать сокращению бедности за счет расширения объектов и спектра услуг и повышения эффективности корпоративного управления и ответственности.

Как обеспечить выгоды для бедных категорий населения

Тем не менее, сравнительно мало внимания уделяется анализу того, какие формы участия частного сектора наиболее эффективно способствуют сокращению бедности. В определенной степени это вызывает удивление, учитывая важность вопроса и продолжительность реализации проектов партнерства государства и частного бизнеса

в некоторых странах. Тем не менее, в большинстве стран партнерство государства и частного бизнеса все еще находится на начальных стадиях. Безусловно, в будущем, например, гораздо более часто в проектных исследованиях будет задаваться другой вопрос - «как оптимальным образом обеспечить, чтобы частные компании оказывали доступные услуги бедным категориям населения»?

Необходим анализ (i) влияния на сокращение бедности многочисленных методов развития инфраструктуры, которые используются частным сектором, а также в проектах партнерства государства и частного бизнеса, и (ii) моделей структурирования и регулирования рынка с целью защиты интересов населения, особенно малообеспеченных граждан.

Многосторонние агентства разрабатывают и анализируют многочисленные методики и механизмы, необходимые для изучения влияния различных объектов инфраструктуры на сокращение бедности в различных условиях.

Некоторые объекты инфраструктуры, например сельские дороги, могут иметь весьма существенную, но относительно локализованную зону влияния. В таких случаях можно отследить различный вклад социально-экономических мер, ведущих к сокращению бедности. В других случаях влияние усовершенствования инфраструктуры выходит далеко за пределы физического нахождения объектов, и могут потребоваться более сложные методики для разграничения воздействия. Это, как правило, относится к основным транспортным каналам, таким как магистральные дороги, которые являются частью национальных и международных транспортных сетей, которые могут также оказывать общее влияние на торговлю.

Предметом озабоченности всех агентств также является тот факт, что просто строительство или предоставление объектов инфраструктуры может не обеспечить полноценные или вообще какие-либо преимущества для бедных категорий населения ввиду недостаточного потенциала, например, индустрии грузоперевозок или автобусного транспорта в плане способности или желания реагировать на рыночную конъюнктуру по крайней мере до тех пор, пока бизнес не укрепится. Для дальнейшего расширения государственных и частных объектов, связанных с дорогами, может потребоваться определенное время ввиду различных сдерживающих факторов, таких как, например, финансирование, культурные традиции и т.д.



«Борьба с бедностью в Азии и регионе Тихого океана: стратегия Азиатского банка развития по сокращению бедности». 1999 г.



«Оценка воздействия транспортной и энергетической инфраструктуры на сокращение бедности», Азиатский банк развития, 2004 г.

Сокращение бедности

Создание эффективной транспортной системы (предоставление инфраструктуры и услуг) необходимо для стимулирования и обеспечения экономического роста. Более низкие издержки и более высокое качество транспортных услуг уменьшают цену доставки отечественных товаров и ресурсов для производства и жизнедеятельности. Инвестиции в транспортный сектор способствуют диверсификации экономики, обеспечивая экономию масштаба и снижая уязвимость к экономическим изменениям.

Кроме того, транспортный сектор является важным источником рабочих мест во многих странах с низким уровнем доходов. На долю транспорта обычно приходится от 5 до 8 процентов в общей официальной занятости, и в некоторых странах удельный вес занятых (официально и неофициально) в транспортной сфере оценивается в 15- 20%.

Транспортные проблемы и потребности бедных категорий населения также затрагивают аспект доступности, что является основной концепцией, используемой в соотнесении транспорта с базовыми потребностями и благосостоянием малообеспеченных граждан. Доступность в данном случае, как правило, сфокусирована на времени в пути, стоимости, наличии и надежности транспортного сообщения между жилыми районами и местом работы или социальной деятельности.

Хотя участие частного сектора в транспортной инфраструктуре, разработке и финансировании проектов партнерства государства и частного бизнеса расширяется во многих развивающихся странах (основные платные дороги, железные дороги, порты и аэропорты), государственные инвестиции в транспортную систему продолжают оставаться высокими в странах с низкими доходами, где доля рынка и риски являются существенными, тогда как частные финансовые рынки развиты недостаточно. Более важным является то, что государственные инвестиции в транспортный сектор, особенно модернизацию дорог, будут в значительной степени напрямую и опосредованно способствовать экономическому росту.

Опосредованный эффект схем управления инфраструктурой может помочь или навредить различным группам населения, включая малообеспеченные категории. В соответствии с терминологией Доклада о мировом развитии за 2000 год, эффект транспорта на личное благосостояние бедных граждан можно рассмотреть по трем фундаментальным аспектам: экономические возможности, безопасность и расширение участия:

- **Экономические возможности:** адекватный физический доступ к рабочим местам, рынкам, школам и медицинским учреждениям является важным детерминантом способности человека зарабатывать деньги и жить удовлетворительной и продуктивной жизнью в течение долгих лет.
- **Безопасность:** сезонное закрытие дорог, что часто имеет место во многих бедных сельских районах, в которых регулярно отмечаются неблагоприятные погодные явления (например, муссоны), зачастую приводит к изоляции значительной части населения на длительный период времени. Такое закрытие влияет на уровень жизни этих людей и делает их уязвимыми к таким факторам, как голод, насилие и т.д. Например, влияние голода можно значительно снизить, если в стране есть возможности беспрепятственной доставки продовольствия из

областей с избыточным количеством продуктов питания в районы, испытывающие недостаток продовольствия.

- **Расширение участия:** географическая изоляция может воспрепятствовать участию малообеспеченных граждан в социальных, экономических и политических процессах или реализации права на объективное рассмотрение жалоб или объективный судебный процесс.

Основополагающим вопросом вклада транспортного сектора в удовлетворение нужд бедных категорий граждан должно стать создание условий для поддержки максимально недорогих и (или) приемлемых по цене транспортных услуг, которые обеспечат адекватное сообщение с районом. В решении этой задачи частному сектору принадлежит ведущая роль.

В тех случаях, когда имеется или может быть сформирован адекватный потенциал частного сектора, например создание микропредприятий по содержанию дорог, функции по эксплуатации или содержанию дорожной системы могут быть переданы частным компаниям в рамках контрактов, основанных на показателях качества работ. Тем не менее, сохраняется ключевой вопрос, а именно: являются ли государственные расходы на транспортный сектор достаточными и адекватными для удовлетворения нужд бедных категорий граждан? Каковы будут финансовые возможности на местах в случае децентрализации некоторых транспортных функций (например, содержание дорог)?



«Справочник по стратегиям сокращения бедности», Всемирный банк, 2002

На первом этапе должна быть проведена оценка конкретных потребностей бедных категорий населения; на втором этапе оценивается оптимальная система управления дорогами, которая сможет удовлетворить эти потребности; на третьем этапе, в случае утверждения схемы партнерства государства и частного бизнеса, обязательства частной подрядной организации должны быть четко изложены в контракте.

Основополагающей задачей является необходимость учета следующих ключевых параметров и (или) стратегий:

- **Акцент на бедность.** Как осуществляется выбор мероприятий в контексте характеристик возможных целевых районов? Для достижения видимого эффекта, при выборе инвестиционных мероприятий, вероятно, будет действовать требование о том, что объект должен являться частью сети, связывающей бедные районы с рынками и иными центрами хозяйственной деятельности или социальных услуг. Кроме того, важно оценивать влияние схем создания объектов или их содержания на занятость на местах, поскольку это часто служит механизмом сокращения бедности.
- **Акцент на участие.** Для того чтобы обеспечить реагирование на потребности сообществ и учесть местные решения, при выборе и структурировании проектных инвестиционных мероприятий обычно должен применяться подход, основанный на принципе участия. Должностные лица местных государственных органов, общественные лидеры и непосредственно граждане могут привлекаться к участию в скрининге субпроектов и подтверждении, что структура выбранных

проектов включают местные решения и отвечает местным потребностям. Неправительственные организации могут также привлекаться в этот процесс и могут участвовать в мониторинге и оценке проектов. Другими заинтересованными являются государственные ведомства, занимающиеся вопросами развития в бедных районах.

- **Механизмы поэтапного финансирования.** Учитывая ограниченный потенциал бедных сообществ в привлечении и мобилизации ресурсов, инициатива ГЧП должна включать анализ объема средств, который может потребоваться для обеспечения адекватного финансирования работ по содержанию дорожной инфраструктуры. План дополнительного вклада сообществ (что будет зависеть от конкретных параметров системы децентрализации в стране или перспектив передачи определенных ресурсов на местный уровень) может помочь расширить участие бедных сообществ в управлении и финансировании работ по содержанию их дорожной сети.

Участие получателей и четкое осознание воздействия проекта на социальную ситуацию способствует устойчивости программ партнерства государства и частного бизнеса посредством включения местных приоритетов в структуру проекта и усиления заинтересованности и поддержки проекта его конечными получателями. Кроме того, структурирование мероприятий в интересах бедных категорий населения при малозатратных инвестициях и участии местных микропредприятий может помочь сообществам осознать значимость проекта и поддерживать различные мероприятия, связанные с проектом.



«Экономический анализ программ инвестиций в секторе», Сутиварт и Нарупут, Всемирный банк, 1998 г.

Оценка дистрибутивных аспектов

В настоящее время все многосторонние агентства настаивают на том, что социально-экономический анализ должен включать дистрибутивный анализ ввиду нескольких причин.

Дистрибутивный анализ представляет собой интересный компонент экономических исследований, направленный на определение соответствующей доли в распределении затрат и выгод, закрепляемых за каждой из заинтересованных сторон.

Следует отметить, что бедность не является единственным предметом дистрибутивного анализа. Например, свидетельство того, что грузоперевозчики будут отмечать наиболее существенную экономию затрат на эксплуатацию транспортных средств можно рассматривать как возможность для снижения тарифов на грузоперевозки и, в среднесрочной перспективе, для развития транспортировки товаров. В целом, демонстрация пользователям дорог свидетельств значительной экономии средств может стать стимулом для увеличения транспортных потоков по одной или нескольким категориям транспортных средств и (или) пользователей дорог.

Примеры приведены в следующей работе:



Колумбия – Концессионный проект платных дорог, Всемирный банк, документ по оценке проекта, (1998 г.)

С другой стороны, финансовые меры, осуществляемые правительством, могут быть связаны с 1) предполагаемыми выгодами для населения, и 2) общими финансовыми возможностями государства.

Проектные расходы сравнивались с текущим уровнем бюджета исполнительной организации и национального правительства для оценки возможных финансовых последствий реализации проекта. При отсутствии участия частного сектора, на долю проекта будет приходиться от 7 до 18 процентов в общей инвестиционной программе сектора для национальной дорожной сети на этапе строительства.

Тем не менее, при частичном участии частного сектора в финансировании, вклад Правительства снизился бы до 4-10 процентов и, таким образом, финансовые последствия проекта с точки зрения исполнительной организации становятся управляемыми. Пользователи новой дороги получают значительную экономию расходов на эксплуатацию транспортных средств и временных издержек.

Предложенная плата за проезд представляет собой сбор с пользователей в диапазоне от 9 до 36 процентов от экономии издержек пользователей (самое низкое значение - для автобусов; самое высокое значение - для грузовых автомобилей средней грузоподъемности). Пользователи дорог являлись важными получателями инвестиций, а вклад Правительства имел решающее значение для реализации проекта. Учитывая незначительное воздействие на государственные финансовые ресурсы и высокую приоритетность проекта в контексте стратегии развития в Колумбии, представляется обоснованным предположить, что проект в целом соответствует требованиям общественности и государственного сектора.

Рекомендации к дистрибутивному анализу

Устойчивость проекта в значительной степени определяется тем, кто и в какой степени извлекает выгоды относительно тех, кто платит. Например, при кредитовании частных компаний, оказывающих государственные услуги, распределение выгод проекта между государством, потребителями и частными инвесторами является ключевым аспектом в переговорах о заключении соглашений на строительство и (или) владение, эксплуатацию, передачу, а также при установлении цен на услуги и определении доходности для национальной экономики. Одной из форм дистрибутивного анализа является изучение дистрибуции между операторами, потребителями и государством, а также степени влияния различных уровней оплаты. Это весьма актуально для проектов в сфере автомагистралей.

Далее представлены некоторые основные рекомендации по дистрибутивному анализу:

- На этапе разработки и экспертизы проекта можно документально зафиксировать группы «выигравших» и «проигравших». Анализ дистрибутивных эффектов начинается с анализа финансовых выгод и издержек. В рамках этого первого этапа дезагрегируется финансовое воздействие проекта на основные группы получателей. Можно рассмотреть шесть групп:
 - собственники исполнительной организации проекта;
 - работники проекта;
 - государство;
 - пользователи конечных продуктов проекта;
 - поставщики материальных ресурсов для проекта;
 - кредиторы проекта.
- Вторым шагом является учет распределения экономических выгод и затрат по финансовым выгодам и затратам. Разница между финансовыми и экономическими затратами и выгодами должна быть распределена между собственниками, рабочей силой, государством, потребителями, поставщиками и кредиторами или между различными категориями производителей в сельскохозяйственных проектах. Принятие цифровых значений внутренних цен позволяет сопоставить финансовые выгоды и затраты непосредственно с экономическими выгодами и затратами для идентификации эффекта государственной политики, внешних факторов и сборов с пользователей.
- Дистрибутивный анализ может показать степень влияния государственной ценовой политики на доли частного и государственного секторов в чистых выгодах проекта в сфере услуг. Такой анализ может также использоваться для тестирования, в какой степени структура проекта направляет выгоды группам населения с определенным уровнем дохода. Дистрибутивный анализ может иметь большое значение при проведении экономического анализа проектов частного сектора, в которых используются средства международных финансовых организаций (см. ссылку на АБР, Приложение 25).
- Второй формой дистрибутивного анализа является анализ распределения чистых выгод между группами получателей по уровню их доходов. Особый

акцент на чистые выгоды, обеспечиваемые бедным категориям населения, важен для проектов в сельском хозяйстве, социальном секторе, в сфере городского развития и коммунальных услуг, которые часто сфокусированы или, по крайней мере, включают наименее обеспеченные категории. Можно подготовить заключение о дополнительных финансовых выгодах для различных участников проекта. В случае проектов в секторе автомобильных дорог, выгоды для различных конечных пользователей могут быть разграничены по пользователям с различным уровнем доходов. Заключение, показывающее распределение финансовых выгод, могут являться основой для оценки распределения выгод между бедными и обеспеченными категориями. В некоторых проектах расчет финансовых выгод не возможен. Тем не менее, желательно получить информацию об уровне доходов различных получателей. По возможности, следует указать соотношение выгод в физическом выражении для бедных и обеспеченных групп.

- В целом, анализ воздействия проектов на бедные категории населения должен основываться на информации о непосредственных получателях проекта, а не только о районе или округе, где осуществляется проект. Сокращению бедности способствуют проекты, которые разработаны таким образом, чтобы напрямую оказывать помощь малообеспеченным гражданам. Получение информации о вероятных получателях является составной частью идентификации и разработки проекта, а не только его экспертизы.
- Затраты и выгоды проекта могут также иметь различный гендерный эффект. В тех случаях, когда проект обеспечивает значительные чистые выгоды и дополнительные доходы для участников проекта, эти происходят за счет дополнительной работы. Бремя дополнительной работы редко распределяется в равной степени между всеми членами домашнего хозяйства. В то же время, те, кто получает выгоды или контролирует дополнительные финансовые ресурсы, могут не являться теми, кто затрачивает большинство дополнительных усилий. Для некоторых типов проектов, например, проектов в сфере здравоохранения, образования и развития сельскохозяйственного производства, дистрибутивный анализ может проводиться на гендерной основе с целью идентификации дополнительных затрат и выгод для женщин.
- Третьей формой дистрибутивного анализа является изучение эффекта использования иностранных ресурсов в производстве и финансировании. Экономический анализ инвестиционных проектов с участием иностранного капитала должен проводиться с точки зрения интересов проекта и страны его осуществления. Результатом использования иностранных финансовых ресурсов, либо в форме долевого финансирования или займов, становится первоначальный приток капитала в страну и отток капитала в последующие годы в форме обслуживания внешнего долга и выплаты процентов, а также репатриации иностранного капитала, прироста капитала и полученных доходов. По этим двум потокам можно рассчитать чистый приток иностранного капитала в страну.
- В более общем смысле, распределение выгод между страной осуществления проекта и иностранным инвестором, как правило, зависит от государственной политики. Например, налоги являются источником доходов для страны осуществления проекта и расходами для иностранного инвестора, снижая

уровень репатрируемой прибыли. Субсидии являются расходами для экономики страны осуществления проекта и преимуществом для иностранного инвестора. Для стимулирования иностранных инвестиций иностранному инвестору может быть предоставлена защита. Тарифы на конечную продукцию проекта увеличат прибыль иностранного инвестора и, следовательно, потенциально повысят отток выгод из экономики. Тарифы на проектные ресурсы увеличат выгоды для экономики. Оплата государством услуг, оказываемых частными компаниями, создает выгоды для инвестора, но влечет расходы для национальной экономики.

- Экономические цены должны использоваться для расчета чистых экономических выгод проекта с иностранными инвестициями с точки зрения эффективности. Тем не менее, финансовые цены определяют долю общих выгод, получаемых иностранным инвестором и страной осуществления проекта. Изменения в финансовых ценах влияют на распределение выгод между страной осуществления проекта и иностранным инвестором, но, при этом, не обязательно сказываются на общих экономических выгодах проекта. Для таких проектов следует рассчитывать экономическую доходность и чистые выгоды иностранного инвестора и страны, особенно в случаях, когда Банк предоставляет заем и участвует в долевом финансировании проектной компании.



«Руководящие принципы экономического анализа проектов», АБР, 1997 г.



«Экономический анализ инвестиционных операций: аналитический инструментарий и практическое применение», Всемирный банк, 2001 г.

Снижение негативного воздействия

В данном разделе речь пойдет о необходимости и механизмах защиты государственных интересов и предотвращения и (или) минимизации негативного воздействия.

Хотя строительство новых дорог, особенно магистральных дорог, как правило, сопряжено с негативным воздействием, также существует положительный эффект в виде снижения интенсивности движения транспорта из малых городов и сельских населенных пунктов. Также существуют проектные возможности для минимизации воздействия.

Разработчики политики в государственных ведомствах, отвечающих за развитие дорожной сети, действуют от имени государства. В этом качестве им доверена защита интересов населения. Такая ответственность имеет особенно большое значение при оценке и минимизации негативного воздействия.

Проблема защиты государственных финансов от фискальных и (или) финансовых рисков, сопряженных с заключением контрактов и формированием партнерств с частным сектором, рассматривается в Модуле 5.

Что касается общественного благополучия, охрана окружающей среды и учет аспектов устойчивого развития все в большей степени становятся предметом особого внимания государственных органов, особенно в сфере развития и управления сетями автомобильных дорог, и, в более общем контексте, объектами транспортной инфраструктуры.

Применительно к взаимоотношениям в ГЧП есть две причины, почему государственные органы должны четко определить правила, которые должны соблюдаться в этой области:

- Частный оператор берет на себя часть ответственности за охрану окружающей среды, и эта ответственность варьируется в зависимости от конкретных условий партнерства государства и частного бизнеса. Поэтому важно точно знать, что именно предусматривает такая ответственность.
- Даже в случае партнерства государства и частного бизнеса, часть ответственности остается за государственным сектором, который, главным образом, отвечает за подготовку предварительных исследований и (или) определение наиболее значимых направлений. Важно обеспечить проведение этих исследований таким образом, чтобы избежать каких-либо сложностей на последующих этапах, поскольку это может повлечь серьезные последствия для оператора. Процедуры и включение в Технико-экономическое обоснование изложены в Модуле 5.

При установлении этих правил государственные органы должны принимать во внимание основные природоохранные аспекты, учитываемые в секторе автомобильных дорог.

Основные природоохранные аспекты

Виды воздействия на окружающую среду при реализации дорожных проектов, подлежащие оценке, а также иерархия воздействий, существенно различаются в

зависимости от местных условий, таких как климат, растительность, плотность населения, гидрологический режим и т.д.

Тем не менее, представляется целесообразным представить полномасштабный перечень возможных видов воздействия, призванного помочь лицам, ответственным за принятие решений, в составлении собственных перечней в зависимости от конкретной ситуации.

Предлагается следующий контрольный перечень, который, тем не менее, не является исчерпывающим:

- Шумовое воздействие (при движении транспорта, при производстве работ);
- Перевозка опасных материалов;
- Вибрация (при движении транспорта, при производстве работ);
- Утраты значимых мест обитания;
- Загрязнение атмосферного воздуха: в локальном масштабе (монооксид углерода, оксиды азота, твердые частицы), в региональном масштабе (озон, оксиды азота, смог, кислотные дожди), в глобальном масштабе (двуокись углерода, хлорофтороуглероды, парниковый эффект);
- Падение сельскохозяйственного производства в результате сокращения плодородных земель;
- Безопасность на дорогах;
- Ускорение темпов распространения эндемических заболеваний;
- Изъятие земельных участков и переселение;
- Качество питьевой воды;
- Воздействие на коренное население;
- Воздействие на образ жизни и культурные традиции жителей;
- Эстетика и ландшафты;
- Охрана археологических объектов;
- Воздействие на качество поверхностных вод (при движении транспорта, при производстве работ);
- Эрозия почв;
- Воздействие на качество грунтовых вод (при движении транспорта, при производстве работ);
- Образование осадка;
- Изменение поверхностного водотока в результате земляных работ (карьеры грунта или участки дороги в выемке);
- Затопления за насыпями;
- Утрата верхнего слоя в карьерах грунта;
- Риск загрязнения чувствительных зон (мангровые деревья и т.д.);
- Просадка на участках мягкого грунта;

- Изменение структуры почв на участках закладки выемки или земляных работ;
- Сокращение количества видов (биоразнообразии);
- Исчезновение зон размножения или питания рыб, водной фауны и мигрирующих птиц;
- Вырубка лесов;
- Сокращение площади пастбищных земель;
- Уничтожение редких растений;
- Различные последствия интенсификации туризма;
- Воздействие на дикорастущие цветы, характерные для болот;
- Разрыв сложившихся связей;
- Рост браконьерства в период проведения работ;
- Увеличение объемов рыбной ловли и охоты ввиду простоты доступа;
- Вымирание редких видов;
- Воздействие на животный мир, характерный для болот.



«Дороги и окружающая среда: пособие», Всемирный банк, технический документ № 376, 1997 г.

Археологические находки

Особое внимание следует уделять соблюдению инструкций о порядке действий в случае археологических находок, которые действуют в большинстве стран. Как правило, они содержат требования об уведомлении соответствующих ведомств и прекращении работ до проведения исследований и извлечения находок, что в некоторых случаях влечет серьезные финансовые и временные издержки.

Таким образом, археологические находки становятся фактором риска. С учетом этого необходимо приложить максимальные усилия для выявления археологических объектов на этапе предварительных изысканий. Наряду с проведением опросов специалистов в соответствующих районах, в исследовании должна быть подчеркнута необходимость выявления таких объектов при помощи аэрофотосъемки.

Как следует учитывать природоохранные аспекты на этапе проектирования

Наиболее полезными и актуальными материалами по интеграции природоохранных аспектов при проектировании и строительстве новых дорог являются справочник Всемирного банка («Дороги и окружающая среда: пособие») и Руководство ЕБРР.

Справочник Всемирного банка и Руководство ЕБРР являются, фактически, очень схожими по сути. В них используется одинаковая терминология. В обоих документах

рекомендована прогрессивная методика, объединяющая проектирование, природоохранные исследования и консультации с общественностью.

В соответствии с Руководством, процедура экологической оценки дорожных проектов предусматривает несколько этапов, включая требуемые исследования по скринингу и определению наиболее значимых направлений (скоупинг), исследования по экологической оценке, составление планов мероприятий по минимизации воздействия, обучение и мониторинг.

Важно синхронизировать экологические исследования с процессом разработки проекта и техническими изысканиями для того чтобы интегрировать выводы в планирование, проектирование и будущий анализ на максимально ранней стадии и получить оптимальные результаты от обоих видов деятельности.

Далее изложены основные шаги, которые следует учесть.

Скрининг

Термин «скрининг» используется для описания оценки потенциального масштаба воздействий и, следовательно, глубины требуемого исследования. Это должно быть первым этапом интеграции природоохранных аспектов в дорожный проект. Хотя методы, используемые разными агентствами, различаются в деталях, проекты, как правило, подразделяются на три категории:

- Полномасштабная экологическая оценка (также известная как Заявление о воздействии на окружающую среду);
- Ограниченный экологический анализ или план мероприятий по минимизации воздействия;
- Отсутствие экологического исследования.

Иногда существуют подробные инструкции о том, какие исследования должны проводиться для конкретных проектов. В других случаях масштаб исследования определяется по усмотрению агентства. В таких случаях необходимо учитывать следующие факторы:

- Масштаб и тип проекта;
- Местоположение и чувствительность объекта;
- Природа и чувствительность потенциальных воздействий.

Скоупинг

Задачей данного компонента предварительной оценки является определение наиболее значимых направлений исследований по экологической оценке, включая то, что может и не может быть выполнено. Определение масштаба исследования позволит сконцентрировать внимание на наиболее значимом воздействии дорожного проекта на окружающую среду. На данном этапе должны быть решены следующие задачи:

- Определение пространственных границ исследования;
- Выбор методики и параметров, которые будут использоваться;

- Проведение консультаций с заинтересованными организациями и населением с целью выявления экологических проблем.

При определении масштаба исследования настоятельно рекомендуется, чтобы заинтересованные стороны пришли к консенсусу. Привлечение заинтересованных сторон, включая министерства (по основным проектам), разработчиков проекта, местных должностных лиц, представителей общественности и местных жителей может помочь избежать ситуации, когда в самую последнюю минуту программа становится предметом споров. Встречи и обсуждения масштаба экологического исследования должны:

- предоставить информацию о целях проекта;
- выявить значимые природные, экономические и социальные ресурсы в данном районе;
- согласовать вопросы, которым должно быть уделено основное внимание в исследовании.

Выбор трассы

Обозначив в рамках скоупинга экологические препятствующие факторы, которые должны быть проанализированы, следующим шагом должен стать их должный учет в изысканиях, по результатам которых выбирается трасса, и определяются общие характеристики дороги.

Экологические препятствующие факторы, безусловно, являются лишь одним из рассматриваемых элементов; к числу других определяющих физических данных относятся топография, вид почв, гидрология, особенности ландшафта объекта и т.д.

Что касается других физических данных, первым шагом специалиста по проектированию должна стать презентация экологических препятствующих факторов, которые должны учитываться, в форме карты.

Подобные карты, отражающие экологические препятствующие факторы, составляются по основным видам потенциального воздействия, перечисленных на этапе скоупинга: природоохранные территории, болота, преобладающие формы сельскохозяйственной деятельности, леса, важные места обитания и т.д.

На основании этих данных специалист по проектированию осуществляет серию повторных действий. Он выбирает возможные трассы (или, скорее, зоны прохождения трасс), которые являются многочисленными на начальном этапе проекта и постепенно сокращаются по численности вплоть до заключительного этапа, когда проводятся государственные изыскания.

На каждом этапе проводится оценка различных возможных трасс с различных углов зрения, в том числе:

- стоимость проекта;
- направление движения на другие маршруты или формирование транспортного потока;
- приемлемость для общественности и политиков;
- социально-экономическая рентабельность.

Тщательная кодификация этого сложного, но необходимого процесса, отвечает интересам всех сторон. Это приобретает особое значение, когда исследования трассы проводит частная организация (Модуль 2 -> «Сфера охвата»). Кодификация данного процесса консолидирует легитимность оператора и снижает риск чрезмерного растягивания сроков на этапе, предшествующем строительству.

Информирование, консультации и участие

Консультации и взаимодействие с различными заинтересованными сторонами являются неотъемлемой частью данного процесса. Для достижения успеха должно быть обеспечено скрупулезное планирование и управление.

План мероприятий по минимизации воздействия на окружающую среду

Следующим шагом после определения трассы дороги является идентификация осуществимых и экономичных мероприятий, которое могли бы снизить негативное воздействие на окружающую среду, определение приоритетности их значимости и капитальных и текущих затрат наряду с требованиями по организационным схемам, обучению и мониторингу, которые предусматривают данные меры. В Плане мероприятий по минимизации воздействия на окружающую среду (также известного как План действий) должны быть подробно изложены предлагаемые программы и графики работ. В Плане должны быть предусмотрены компенсационные меры на случай, если меры по минимизации воздействия не осуществимы или не являются экономичными.

Заблаговременное индикативное определение масштаба или вероятных расходов на мероприятия по минимизации воздействия является весьма ценной информацией для любого предварительного финансового анализа проекта.

Мероприятия по охране окружающей среды на этапе эксплуатации и содержания дорог

На этапе эксплуатации и содержания дорог соответствующие функции, закрепленные за государством в стандартных контрактах, обычно передаются частному оператору в случае контрактов по схеме ГЧП.

Природа воздействий, которые должны учитываться, наряду с их ранжированием, существенно различается в зависимости от местных условий, таких как климат, растительность, плотность населения, гидрология и т.д.

Таким образом, следующий перечень является лишь индикативным и может использоваться лицами, принимающими решения, и инженерами в качестве «ускорителя памяти».

Водные ресурсы

Существующие дорожные сети являются источником следующих видов загрязнения:

- твердые частицы, переносимые с подвергшихся эрозии насыпей, обочин и канав;

- постоянное загрязнение, главным образом за счет износа дорожного покрытия и шин, а также выбросов выхлопных газов. Результатом становится присутствие тяжелых металлов, резины, масел и других веществ в стоках, что представляет особую опасность для естественных дренажных систем (накопителей);
- сезонное загрязнение в результате применения противогололедных смесей;
- загрязнение в результате аварийных разливов опасных и загрязняющих веществ.

Меры по устранению или ограничению воздействия этих источников загрязнения должны быть определены на этапе проектирования; другие меры должны применяться на этапе эксплуатации и содержания дорог.

Например, на этапе эксплуатации и содержания дорог должны осуществляться следующие мероприятия:

- сохранение растительного покрова на участках, подверженных эрозии; укрепление естественной защиты, при необходимости (фашинные работы; применение геотекстильных материалов и др.);
- поддержание в надлежащем состоянии отстойных резервуаров, прудов-отстойников, обезжиривающих отстойников, приемников дождевых стоков;
- ограничение количества противогололедной соли, наносимой на дорожное покрытие; учет воздействия применяемых материалов на окружающую среду при выборе таких материалов, а также их эффективности и стоимости;
- обеспечение четкой организации действий в случае аварийных разливов опасных веществ. Данная проблема должна изучаться с особой тщательностью при подготовке операционных руководств в тесном взаимодействии с государственными органами.

Шумовое воздействие

Шумовое воздействие транспортного движения, к сожалению, неизбежно. Могут предприниматься меры только по его ограничению. Основные меры по снижению шума должны быть предприняты на этапах проектирования и строительства. Тем не менее, некоторые меры касаются этапа эксплуатации и содержания дорог:

- выбор бесшумного дорожного покрытия. Тем не менее, наиболее бесшумные виды покрытия часто имеют очень тонкую текстуру и не обеспечивают достаточное сцепление при увлажнении, за исключением пористого макадама, который является бесшумным и, при этом, обеспечивает достаточное сцепление, но является дорогостоящим и имеет некоторые другие недостатки;
- функциональные меры для предотвращения пробок на дорогах, которые существенно повышают шумовое воздействие дорожного движения, или же отвод движения большегрузных транспортных средств с некоторых участков в чувствительных районах.

Растительный мир

Площади зеленых зон вокруг дорог являются значительными. В некоторых развитых странах зеленые зоны, как правило, составляют почти один процент площади территории.

С точки зрения экологии, во многих случаях преимущество этих зон заключается в том, что они не являются частью интенсивной системы производства, что позволяет избежать вредного воздействия удобрений и гербицидов. Они также выступают в роли замещающих мест обитания, обеспечивая своего рода убежище для дикорастущих цветов и растений.

Рекомендуется учитывать эти соображения при содержании придорожной полосы и не скашивать кюветы или, например, не использовать земляные насыпи не по назначению, с тем, чтобы обеспечить возможность восстановления естественной растительности. По сути, рекомендуется использовать любую возможность восстановления новых зон до естественного состояния (дополнительная ширина проезжей части, использование отстойных резервуаров и (или) резервуаров биологической очистки с растительностью, произрастающей по откосам, вместо бетонных резервуаров и т.д.).

Деревья, произрастающие на обочинах, создают иные проблемы. Они вносят вклад в качество ландшафта и, в определенной степени, способствуют безопасности дорожного движения, играя роль маркеров. Они также вносят вклад в эстетику растительного мира территорий, по которым проходит дорога, и в этом качестве должны сохраняться в максимально возможной степени.

В то же время, деревья являются источником опасности для транспортных средств, съезжающих с дороги (аварийные ситуации) или когда они находятся в плохом состоянии и есть риск падения на дорогу. Поэтому в план работ по управлению дорогой оператор должен включать раздел по деревьям и запланировать периодические проверки их физиологического состояния (например, каждые пять лет).

Животный мир

Что касается дикорастущей растительности, некоторые прилегающие участки дороги могут служить хорошим убежищем для некоторых видов насекомых, птиц и млекопитающих. Любые меры по сохранению местной растительности окажут благоприятное воздействие. В период гнездования должны также предприниматься меры предосторожности на систематической основе с целью ограничения скашивания узкой полосы на любой стороне дорожного покрытия. Это обеспечит достаточную видимость при одновременном сохранении гнездящихся видов.

Следует также рассмотреть такой аспект, как риск столкновений автомобилей с животными. Это представляет опасность как для транспортных средств, так и для животных, и может также стать причиной исчезновения редких видов. Поэтому следует предпринимать меры предосторожности, включая оборудование защитных ограждений, средств дополнительной защиты в зависимости от количества столкновений, оборудование проходов для диких животных и установку отпугивающих устройств в ночные часы (рефлекторов).

В странах, в которых отсутствует строгое регулирование охоты и рыбной ловли, в контракте должны быть указаны соответствующие ограничения для работников, привлекаемых к дорожным работам.

Повторное использование материалов при разборе дорожного покрытия

Значительный прогресс достигнут в области технологий повторного использования изношенных материалов дорожного покрытия. Это касается дорожной одежды и конструкций дорожного покрытия.

За счет уменьшения объемов материалов, вывозимых на свалки, и экономии новых материалов, данные технологии, которые, кроме того, являются более экономичными, полностью соответствуют задачам устойчивого развития. Таким образом, следует поощрять их включение в спецификации.

Неудобства, связанные с проведением ремонтных работ

Виды воздействия при производстве ремонтных работ во многом аналогичны с воздействием при проведении строительных работ, включая шумовое воздействие, пыль, загрязнение воздуха, загрязнение почв, неудобства для населения, шум и вибрация при взрывных работах.

Правила взаимоотношений с местным населением

Особые условия, характерные для некоторых стран, могут потребовать введения требований о соблюдении персоналом гигиенических норм и правил взаимоотношения с жителями соответствующих районов.

В заключение следует отметить, что даже в том случае, когда есть сложности с формализацией различных требований по охране окружающей среды в форме обязательств по качеству работ, крайне важно обеспечить их соблюдение и изложить их в национальных стандартах и правилах или в контракте.

Такой контракт предусматривает восстановительные работы, текущий ремонт и аварийные работы, и, таким образом, охватывает все обстоятельства, которые должны учитываться в проектах по грунтовым дорогам в развивающихся странах. Следует отметить, что некоторые формулировки выходят за рамки простого стремления обеспечить охрану окружающей среды, но не могут быть отделены от этого. Другим возможным решением при составлении контракта может стать включение положений по охране окружающей среды в каждый общий или конкретный технический раздел.



«Руководящие принципы, относящиеся к экологии, охране здоровья и безопасности платных дорог»



«Дороги и окружающая среда», Всемирный банк, 1994 г



«Оценка экологического воздействия существующей дорожной одежды», Экологический комитет ПМАДК, 2000 г.

Социальные последствия: землепользование и переселение

В случае концессионной схемы, приобретаемые земельные участки будут возвращены государству после окончания периода концессии. Акт покупки такой земли оператором затем приобретает такой же правовой характер, как если бы земля приобреталась государственными организациями.

В зависимости от обстоятельств, земля приобретается либо дорожным ведомством, либо оператором, или обоими в определенной последовательности в зависимости от стадии, которая достигнута в реализации проекта к моменту приобретения. См. также: Модуль 4 -> «Контракты» -> «Положения контракта» -> «Права землепользования».

Для того чтобы приобрести все земельные участки, необходимые для проекта, следует руководствоваться законодательством по вопросам изъятия земельных участков.

Категории изымаемых земельных участков определены в национальных регламентах и законодательной практике. Крайне важно, чтобы изъятие всех земельных участков, необходимых для строительства и эксплуатации дороги, осуществлялось справедливо согласно положениям соответствующего законодательства и регламентов.

Изымаемые земельные участки

Возможность приобретения всех земельных участков, необходимых для строительства, содержания и функционирования дорог и вспомогательных служб должна быть предусмотрена в процессе переговоров и (или) проектирования. Тем не менее, могут возникать ситуации, когда собственники земельных участков отказываются их продавать. В таком случае требуются адекватные правовые механизмы, позволяющие обязать отказывающихся собственников продать земельные участки в принудительном порядке, и это является задачей процедуры изъятия.

Данная процедура, которая нарушает права собственности, основывается на концепции государственных интересов. В стремлении не допустить злоупотребления правами на изъятие, земли, которые обозначаются как представляющие государственный интерес, как правило, четко определены и строго контролируются.

Слишком узкое определение категорий земель, которые могут быть обозначены как представляющие государственный интерес, обычно создает серьезные проблемы, поэтому государственные органы должны с особой тщательностью подходить к определению понятия «изымаемые земли», чтобы избежать чрезмерно ограничивающего толкования.

Земельные участки могут потребоваться для следующих нужд:

- основная дорога и подъездные дороги;
- зоны отдыха и придорожного сервиса;
- участки для установки оборудования для взимания оплаты за проезд;
- эксплуатационные центры;
- центры ремонта, площадки и (или) помещения для хранения оборудования;

- места хранения противогололедных и (или) других материалов или оборудования, необходимых для содержания дорог;
- места размещения дежурного персонала для выполнения аварийных работ;
- объездные дороги до завершения строительства. После открытия дороги эти земельные участки обычно передаются собственнику объездной дороги в соответствии с предварительно согласованными условиями. Текст соглашения должен быть очень точным, особенно в части передачи и совместной ответственности за путепроводы, по которым проходит объездная дорога;
- состояние карьеров и мест выемки грунта должно быть проверено в соответствии с положениями национального законодательства. Необходимо четкое разграничение между карьерами и участками добычи материалов, разрабатываемых исключительно для целей строительства дороги, и теми, которые впоследствии будут использоваться в коммерческих целях.

Что касается дорог, проходящих через земли, принадлежащие меньшинствам, которые обладают особыми правами собственности на землю, а именно правом коллективной собственности на землю (коренное население), этот случай требует особого внимания и будет проанализирован далее.

Переселение

В свете проблем и неудобств, вызываемых вынужденным переселением жителей, в первую очередь следует подчеркнуть, что стремление свести к минимуму необходимость переселения должно учитываться при рассмотрении различных альтернативных вариантов, и что затраты на переселение должны включаться в общую стоимость. Частный оператор должен знать о расходах, которые ему предстоит понести.

Кроме того, рекомендуется придерживаться следующих принципов:

- условия переселения должны быть проанализированы на самых ранних этапах проекта и рассмотрены с социальной, экономической и финансовой (выплата компенсаций) точек зрения.
- даже если, в случае ГЧП, частный оператор является одним из участников процесса, именно государственные органы, в конечном счете, несут ответственность за условия переселения. Следовательно, необходимо максимально тесное взаимодействие между оператором и органами государственного управления.
- необходимо провести консультации с жителями, интересы которых затрагиваются, о возможностях их обустройства на новом месте, напрямую или через активистов, представителей или при помощи общественных организаций. Это предполагает тщательно продуманный механизм консультаций. Данный процесс должен охватывать не только переселенцев, но и жителей принимающих районов.
- в больших городах возникнет необходимость не только предоставить жилье переселяемым жителям, но также предпринять меры для того чтобы не ухудшить сообщение между местом проживания и местом работы. Особое внимание должно быть уделено проблемам арендаторов торговых помещений.

- дорожная администрация не обязательно является ведомством, которое может наилучшим образом решить эти проблемы собственными силами, и представляется целесообразным наладить взаимодействие с социальными службами на максимально ранней стадии проектного цикла. Естественно, действия этих ведомств должны строго соответствовать положениям национального законодательства, регулирующим вопросы изъятия и компенсаций.
- в бедных районах денежная компенсация крайне редко является оптимальным решением проблемы изъятия жилых помещений. Получатели могут воспользоваться этими средствами на иные цели, нежели приобретение нового жилья, и, таким образом, проблема предоставления нового жилья останется нерешенной.

Необходимо также решить сложную проблему переселения людей живущих вблизи дорожной трассы, включая самовольных поселенцев.



«Недобровольное переселение в проектах по развитию – руководящие политические принципы для проектов, финансируемых Всемирным банком», Майкл Сернеа, технический документ Всемирного банка № 80, 1990 г.

Малообеспеченные и коренные жители

При реализации дорожных проектов особое внимание должно уделяться коренным жителям, поскольку они располагают ограниченными возможностями заявлять или отстаивать свои интересы и права на землю и другие ресурсы.

В национальном законодательстве иногда присутствует определение этих категорий граждан, или же они определяются в пределах родовой территории и часто ведут натуральное хозяйство. Не существует четкого определения, которое подходило бы для всех стран и регионов; а также в этой связи большое значение приобретает идентификация групп, которые не попадают под действие законодательства о собственности на землю и крайне уязвимы к повышению арендной платы.

Проведение оценки и реализация мероприятий должны защищать интересы этих групп населения в целях обеспечения уважения их достоинства, прав и культурной уникальности и недопущения негативного воздействия на них вследствие прохождения дороги через исторически сложившиеся места их проживания.

В случае если воздействие неизбежно, дорожные ведомства должны предпринять меры по охране и сохранению исторических прав этих групп населения.

Основным способом минимизации любого неблагоприятного воздействия является проведение консультаций и обеспечение участия. Консультации могут помочь специалистам по дорожному планированию понять и учесть видение и мнения местного населения; например, чтобы дорога проходила по взаимоприемлемому и наименее разрушительному маршруту, и чтобы меры по минимизации воздействия были реалистичными и приемлемыми с точки зрения культурных традиций местного населения.

Консультации с местным населением также позволяют определить, хотят ли коренные жители остаться в данном районе или переехать в другой район. В первом случае могут быть рассмотрены определенные ограничения доступа, и власти могут привлекать коренных жителей для выполнения охранных функций с тем, чтобы избежать чрезмерного использования территории приезжающими. Во втором случае власти могут помочь коренному населению с переездом. В обоих случаях следует уделить внимание вопросу оказания помощи коренным жителям в получении официального документа, устанавливающего права на их территорию.

С правовой точки зрения, необходимо изучить национальное законодательство для того чтобы определить, предусмотрена ли компенсация, и если да, то каким образом предоставляется компенсация коренному населению за утрату части их исторической территории. Администрация по автомагистралям или частный оператор должны предложить органам управления предпринять все возможные меры по обеспечению культурной целостности коренного населения и его защиты от посягательств со стороны новых поселенцев.



«Дороги и окружающая среда: пособие», Всемирный банк, сентябрь 1997 г.



Экологические и социальные механизмы защиты (ЭСМЗ), India Infrastructure Financing Company Limited (IIFCL), 2007 г.

Безопасность дорожного движения

Ежегодно в мире в дорожно-транспортных происшествиях погибают свыше 1,2 миллионов человек и 50 миллионов человек получают травмы. Если такая тенденция сохранится, то 250 миллионов человек могут погибнуть или получить увечья в течение следующих 20 лет. Столкновения на дорогах продолжают оставаться основной причиной смерти среди молодых людей.

При планировании платных дорог крайне важно предусмотреть практичные, доступные и экономичные решения, позволяющие максимально повысить безопасность на дорогах. Экономически целесообразным решением также являются инвестиционные мероприятия по предотвращению дорожных аварий, поскольку связанные с ними издержки составляют до 3% мирового ВВП. Непосредственные издержки аварий очевидны и включают затраты, связанные с повреждениями как таковыми, расходы на неотложную помощь, стационарное лечение и оплату врачебных услуг. К этому также следует добавить расходы на длящийся десятилетиями уход за пожизненными инвалидами и расходы, связанные с потерей кормильцев (во многих случаях лиц молодого возраста), в результате чего в развивающихся странах вся семья зачастую оказывается в бедственном положении.

Мировой опыт показывает, что существенное снижение количества аварий на дорогах может быть быстро достигнуто за счет базовых мер, включая обеспечение безопасной дорожной инфраструктуры для того чтобы пользователи дорог знали, как им следует действовать и как может быть применено дорожное законодательство.

На протяжении более полувека известно, что малозатратные технические усовершенствования в области дорожной безопасности могут сохранить жизни людей оперативно и при приемлемых расходах. Тем не менее, отсутствует методика инспектирования существующих дорог на систематической основе и, по его результатам, сосредоточения программ именно на тех направлениях, где они могут спасти наибольшее количество жизней. Даже новые дороги зачастую не справляются с задачей повышения общей безопасности, особенно безопасности для пешеходов.

В 2004 году к Всемирному дню здоровья была приурочена презентация Доклада о профилактике травматизма на дорогах, который был совместно подготовлен Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Всемирным банком и был призван способствовать повышению дорожной безопасности во всем мире. В последующие годы отмечена интенсификация процесса мобилизации усилий на глобальном, региональном и страновом уровнях по решению проблемы увеличивающегося разрыва в показателях дорожной безопасности между бедными и богатыми странами. Тем не менее, необходимы дополнительные меры по решению проблемы усиливающейся уязвимости населения, испытывающего негативные последствия стремительной автомобилизации и создания крупных объектов дорожной инфраструктуры.

В свете этого первоочередного приоритета Всемирный банк создал Глобальный фонд по дорожной безопасности в целях увеличения финансирования и технической помощи для реализации глобальных, региональных и страновых программ по ускорению темпов и расширению масштаба мер по формированию потенциала и реализации ориентированных на результат мероприятий в странах с низким и средним уровнем доходов. Фонд начал деятельность в первом квартале 2006 года, и в настоящее время

реализуется небольшая начальная программа действий на глобальном, региональном и страновом уровнях.

В Стратегическом плане определены предназначение, цели, задачи, мероприятия, механизмы управления и финансирования, а также приоритетные направления деятельности Фонда. В Плане определена методика официального партнерства по проведению диалога, сотрудничеству и действиям в сфере управления и функционирования Фонда.

Фонд создан при финансовой поддержке Фонда грантов Всемирного банка в области развития и средств доноров, включая Фонд «Автомобили и общество», Правительство Нидерландов и Шведское агентство по международному сотрудничеству.

В еще одном актуальном докладе по безопасности дорожного движения, подготовленном Международной программой по оценке дорог, представлены результаты работы по инвестированию в создание новых практических механизмов для государств с низкими и средними доходами и их последующей пилотной апробации в четырех странах.



«Стратегический план глобального фонда безопасности дорожного движения на 2006 – 2015 гг., Всемирный банк».



»Вакцины для дорог. Новые технологии МПОД и опытное применение». МПОД: Международная программа оценки дорог. www.МПОД.net

Ответственность государства

Органы государственного управления несут общую ответственность по обеспечению безопасности дорожного движения, включая регламенты по транспортным средствам, выдачу водительских удостоверений, учет вопросов безопасности при разработке стандартов и законов в сфере дорожной безопасности, законодательных актов по максимальной нагрузке и перевозке опасных грузов, сбор и анализ данных по дорожной безопасности и т.д. Эти широкие полномочия не могут быть делегированы партнерам из частного сектора, поскольку власти несут ответственность перед гражданами.

При составлении контракта ГЧП государственные органы должны определить, каким образом вопросы безопасности будут учитываться при проектировании, строительстве и эксплуатации дорог. В частности, должно быть указано любое необходимое специальное оборудование с учетом характеристик дороги (аварийная телефонная связь, устройства для автоматического обнаружения аварийных ситуаций, различные предупреждающие знаки, устройства для автоматического обнаружения гололеда и т.д.), а также принципы эксплуатации такого оборудования и управления им. Должны быть включены четкие положения о распределении функций между оператором и дорожной полицией, что должно быть подробно изложено в двустороннем соглашении между ними.

Только дорожная полиция уполномочена обеспечивать исполнение закона посредством соответствующего контроля (ограничение скорости, использование ремней безопасности, ограничения по употреблению алкоголя, соблюдение безопасной дистанции между транспортными средствами, опасный обгон и т.д.) и штрафовать нарушителей. Это правило распространяется на все дороги, даже те, которые переданы в ведение частного оператора, который должен содействовать подразделениям дорожной полиции в выполнении этой работы в соответствии с условиями, согласованными сторонами при составлении контракта.

Если обеспечение исполнения законов является исключительной прерогативой полиции, другие мероприятия в сфере дорожной безопасности предполагают участие организации, осуществляющей управление дорогой, либо самостоятельно, либо во взаимодействии с дорожной полицией. Поскольку данные мероприятия касаются безопасности, абсолютно необходимо четкое определение соответствующих функций дорожной полиции и организации, осуществляющей управление дорогой, как в руководстве по дорожной безопасности, которое должен подготовить оператор, так и в соглашении между оператором и дорожной полицией.

В контракте должны быть также определены обязанности оператора в случае аварий (Модуль 4 -> «Контракты» -> «Типовые положения» -> «Ответственность и возмещение ущерба»). Данный аспект имеет крайне большое значение.

Функции дорожной полиции и функции оператора

Взаимоотношения между дорожной полицией и организацией, осуществляющей управление дорогой, должны быть тесными, и, следовательно, с самого начала выполнения контракта им необходимо совместно и подробно проанализировать, как каждая из сторон будет выполнять свои функции, и как будет осуществляться взаимодействие.

Следует проанализировать следующие задачи:

- Проверка соблюдения водителями Дорожного кодекса (ограничения скорости, использование ремней безопасности, соблюдение безопасной дистанции между транспортными средствами, опасный обгон и т.д.).
- Данные задачи входят в компетенцию исключительно дорожной полиции, но оператор может оказать содействие посредством установки контрольного оборудования, организации площадок размещения транспортных средств, эвакуированных за нарушения и т.д.
- Проверка соблюдения правил в местах сбора платы за проезд: неоплата за проезд или мошенничество обычно влекут санкции. Помощь дорожной полиции может оказаться эффективной при наложении санкций.
- Весовой контроль транспортных средств: Соблюдение законодательно установленных норм по максимальной нагрузке на ось имеет важнейшее значение для сохранения дорожного покрытия. Таким образом, проверка соблюдения законодательных требований приобретает особую значимость. В зависимости от организационных схем конкретной страны, эти функции могут выполнять различные ведомства, как правило, одновременно с другими проверками соблюдения транспортных норм (общий вес транспортного средства, характер перевозимых товаров, часы движения и т.д.).

Сотрудники дорожной полиции часто привлекается для оказания помощи и усиления групп по весовому контролю, но могут также проводить проверки самостоятельно. Оператор должен оказывать содействие в проведении таких проверок посредством оборудования специальных участков. Оператору могут быть также переданы функции по весовому контролю на контрактной основе. Весовой контроль неподвижных транспортных средств может сопровождаться контролем в движении, для чего существуют различные измерительные приборы (на основе пьезоэлектрических сенсоров или кабелей). Установка и эксплуатация такого оборудования может являться обязательным для оператора в качестве составной части работы по сбору данных о транспортных потоках.

Сбор данных о дорожно-транспортных происшествиях, повлекших телесные повреждения: в большинстве стран дорожная полиция осуществляет сбор базовой информации о дорожно-транспортных происшествиях, повлекших травмы людей и составление отчетов, которые затем используются для подготовки национальной статистики по ДТП. Оператор должен быть включен в список получателей отчетов по ДТП, в которые он может включать дополнительные данные, не имеющие правовой силы, с тем, чтобы лучше определить свои действия.

- Система оповещения о дорожно-транспортных происшествиях: в системе оповещения о ДТП используются различные устройства и механизмы: аварийная телефонная связь, сотовые телефоны, патрульные группы оператора или дорожной полиции, устройства для автоматического обнаружения аварий и т.д. Распределение функций касательно оповещений зависит от того, как осуществляется управление различными частями системы и, в частности, аварийной телефонной связью. Как правило, первой уведомляется дорожная полиция, которая, таким образом, отвечает за оповещение и вызов аварийных служб (скорой помощи и пожарных) и уведомление больниц, гаражей и т.д. наряду с оператором.
- Действия на месте ДТП: как оператор, так и дорожная полиция выступают в качестве заинтересованных организаций и выполняют различные задачи. Дорожная полиция, как правило, отвечает за организацию и контроль над действиями аварийных служб, регулирование движения в месте ДТП и составление протокола. Оператор отвечает за установку оградительных знаков на месте ДТП, контроль над эвакуацией поврежденных транспортных средств совместно с дорожной полицией, оценку ущерба объектам инфраструктуры и оборудованию, проведение ремонтных работ и направление официального уведомления страховым компаниям для возмещения ущерба, нанесенного государственному имуществу.

Необходимо также отметить следующее:

- Если дорога эксплуатируется как автострада, настоятельно рекомендуется передать функции полиции специальным подразделениям, сотрудники которых прошли соответствующую подготовку. Условия функционирования автострад являются достаточно нестандартными, главным образом ввиду количества транспортных средств и высоких скоростей.
- В любом случае, и даже если патрулирование осуществляют территориальные подразделения дорожной полиции, особый характер задач по эксплуатации дороги предполагает специальную систему, понятную водителям и организации, осуществляющей управление дорогой. Спонтанные действия в последний момент могут привести к катастрофе.
- Даже применительно к автострадам следует также отметить весьма высокий риск «вторичных» аварий. Крайне важно обеспечить максимально оперативное прибытие аварийных служб к месту ДТП, а также планирование и неотложное осуществление мер по своевременному предупреждению водителей о том, что произошла авария. Прогресс в сфере эксплуатации дорог, позволивший разработать концепцию «интеллектуальной дороги», открывает совершенно новые возможности и позволяет надеяться, что в краткосрочной перспективе будет достигнут значительный прогресс. Операторов следует стимулировать для использования соответствующих преимуществ.

Участие общества и консультации с общественностью

Участие и консультации обеспечивают надлежащее информирование населения, интересы которого напрямую затрагиваются дорожными программами, и его участие в процессе принятия решений.

Почему важны консультации с общественностью?

Консультации повышают степень прозрачности и могут помочь улучшить качество регуляторных механизмов посредством:

- включения в процесс обсуждения опыта, видения и альтернативных вариантов, предлагаемых сторонами, чьи интересы напрямую затрагиваются;
- помощи регулирующим органам сбалансировать противоположные интересы;
- выявления нежелательных последствий и проблем практического характера. Предварительное уведомление упрощает прогнозирование последствий запланированных стратегий, становясь одним из наиболее продуктивных способов идентификации административной нагрузки;
- обеспечения проверки качества оценки эффективности затрат, проведенной администрацией;
- идентификации взаимосвязей между нормативными актами различных государственных ведомств.

Процесс консультаций может также усилить добровольное соблюдение требований по двум причинам:

- во-первых, поскольку информирование об изменениях осуществляется своевременно и остается время для адаптации к изменениям;
- во-вторых, поскольку ощущение легитимности и совместной поддержки, обеспечиваемое консультациями, мотивирует заинтересованные стороны соблюдать требования.

Обеспечение участия общественности

При проектировании новой дороги участие общественности является не только частью процедуры экологической оценки, но, фактически, становится неотъемлемой составляющей процесса партнерства государства и частного бизнеса в целом. При таком процессе в рамках стандартной процедуры должен быть принят не только проект как таковой, но и факт передачи частному сектору определенной части ответственности государства. В данном случае первостепенное значение имеет информирование, консультирование и стимулирование участия общественности.

В зависимости от типа проекта, схемы ГЧП и этапа разработки, большая или меньшая степень ответственности за информирование и консультации с общественностью возлагается на частного оператора. Во многих случаях оператору может потребоваться значительная поддержка властей, поскольку только они одни обладают легитимностью

в глазах общественности. Для достижения успеха необходимо тщательное планирование и управление коммуникационным процессом.

Планирование общественного участия и управление процессом

При эксплуатации дороги частному оператору полезно знать общественное мнение, для того чтобы улучшить процесс работы. Для государственных органов консультации с общественностью являются способом оценки функционирования оператора и неотъемлемой составляющей процесса регулирования.

При разработке планов для консультаций, первым требованием является идентификация заинтересованных сторон, т.е. граждан и групп, которые имеют определенный прямой или опосредованный интерес, которые должны привлекаться к участию в данном процессе. К их числу обычно относятся:

- получатели проекта, в том числе пользователи новой автомагистрали и те, кто пользуется преимуществами уменьшения транспортного потока по существующим дорогам;
- частный сектор;
- те, кто потенциально оказывается в невыгодном положении или подвергается риску негативного воздействия в связи с реализацией проекта;
- другие заинтересованные в проекте, к примеру, местные и национальные органы государственного управления и избранные должностные лица, эксперты и неправительственные организации;
- другие участники, чье знание местной ситуации может помочь в определении потенциального воздействия и оценке жизнеспособности предложенных альтернативных вариантов.

На местном уровне технологии социального анализа могут использоваться для изучения взаимосвязей между группами и гражданами, идентификации тех, кто в наибольшей степени может повлиять на решения и результаты, а также определения форм консультаций, которые лучше всего позволят получить информацию и комментарии граждан, имеющих различные интересы.

Термины и определения

Виды контактов

Возможные методики привлечения общественности можно сгруппировать в зависимости от повышения уровня действий:

- **Раскрытие информации:** в самом начале процесса рекомендуется обнародовать информацию в краткой форме для стимулирования интереса со стороны общественности.
- **Консультации:** до принятия каждого значимого решения, общественности, неправительственным организациям и другим заинтересованным сторонам должна быть предоставлена возможность задать вопросы лицам, ответственным за проект, и высказать свое мнение по различным возможным направлениям.

- **Участие:** в процессе участия гражданам предлагается высказать мнение до принятия проектного решения. Это включает рассмотрение альтернативных вариантов прохождения трассы и определение мер, направленных на ограничение или компенсирование негативного воздействия.
- **Переговоры:** переговоры являются формой участия, позволяющей инициатору проекта и общественности совместно выработать решение, если это возможно. Этот метод часто применяется для определения компенсационных мер или для целей отведения земельных участков.

Технологии

Существует множество базовых коммуникационных технологий, в том числе:

- **Устное общение:** самый давний и широко применяемый способ коммуникации;
- **Письменное общение:** осуществляется в документарной форме и может распространяться в больших количествах;
- **Графическое изображение:** картография и модели широко используются для демонстрации прохождения дорожной трассы, а также изменений в экологической ситуации;
- **Выставки:** преимуществом выставок является возможность представления информации большому числу людей, а также возможность зафиксировать опасения и мнения;
- **Опросы:** являются особенно полезными для социологических и социально-экономических исследований;
- **Встречи:** отличительной чертой встречи является тестирование идей, сравнение точек зрения и предоставление дополнительной информации в четко определенные сроки. Данный метод широко используется на различных этапах участия;
- **Выезды на место:** позволяют получить представление о физической обстановке и возможных последствиях проекта, но могут организовываться только для небольших групп;
- **Интернет:** Интернет является новым и действенным способом предоставления информации широкой аудитории и при помощи дискуссионных форумов позволяет узнать мнения большого количества людей очень простым способом.

В Рекомендациях FHWA приведены убедительные примеры того, что может быть сделано в этом направлении, и отмечается, что в случае партнерства государства и частного бизнеса именно на оператора возлагается ответственность за реализацию некоторых из этих рекомендаций.



«Дороги и окружающая среда: пособие», Всемирный банк, Технический документ № 376 1997 г., стр. 25-33.



«Опыт США в планировании государственного участия в дорожных проектах; оценка экологического воздействия дорог», доклад группы научных экспертов ОЭСР, стр. 147-173.

Важные аспекты процесса консультаций:

- обеспечение участия всех заинтересованных сторон, особенно традиционно исключаемых групп;
- подготовка комплексного механизма участия во всех типах инициатив и на всех этапах от идентификации и проектирования до мониторинга и оценки; принцип заблаговременности дает возможность принятия решений, учитывающих мнения заинтересованных сторон;
- обеспечение качественного предоставления информации, составленной и распространяемой в форме, которая является приемлемой в социально-культурном плане для эффективного охвата заинтересованных сторон;
- обеспечение адекватных стратегий участия, стимулирующих интерес и активное участие заинтересованных сторон и содействующих равному доступу и легитимным результатам;
- разработка механизмов подотчетности, обеспечивающих качество, прозрачность и легитимность процедуры участия;
- обеспечение качественной координации для оптимизации затрат и выгод для всех участников процесса.



«Создание механизма консультаций и общественного участия», Департамент устойчивого развития Всемирного банка, Вашингтон, округ Колумбия, США, 7 марта 2000 г.

Перспективы для пользователей дорог и местных жителей

В случае партнерства государства и частного бизнеса роль пользователей дорог отличается от их роли в рамках традиционного контракта. Последствия должны быть проанализированы.

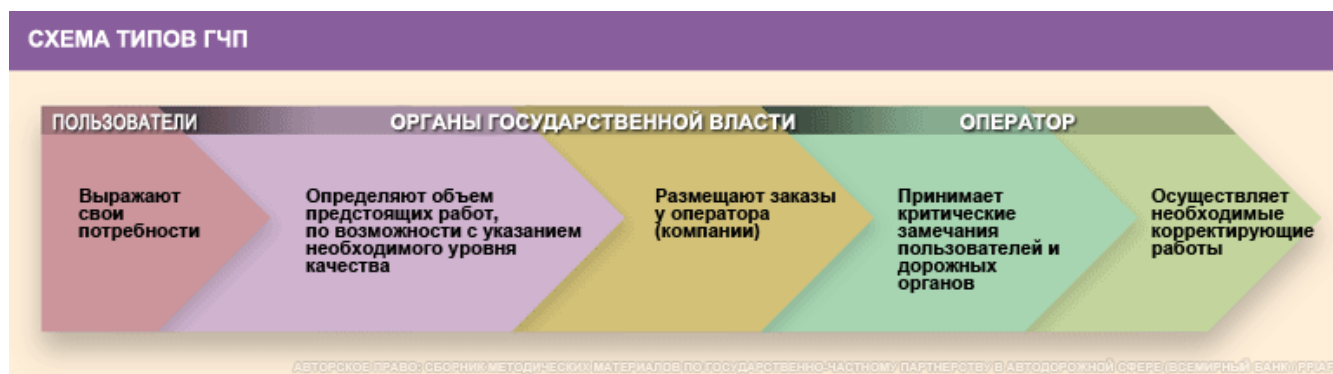
Роль пользователей

Как показано в многочисленных публикациях, во всем мире отмечается устойчивая тенденция стимулирования участия пользователей дорог в определении направлений дорожной политики. Роль пользователей, о которых пойдет речь в этом разделе, несколько отличается по существу и является результатом самой философии ГЧП.

При традиционном контракте цепочку действий можно проиллюстрировать следующим образом (схематически):



В рамках партнерства государства и частного бизнеса, в идеале, последовательность действий, по мере возможности, должна быть следующей:



Во второй схеме дорожные администрации отвечают за организацию свободного выражения мнений общественностью и (или) пользователями дорог (книги жалоб, проверки и т.д.).

Это является одной из задач регулирования (технические аспекты).

Участие пользователей

Пользователи дорог могут быть готовы платить, но только в том случае, если их деньги действительно расходуются на дороги, и если работы выполняются эффективно. Пользователи, привлекаемые к управлению дорогами, обычно настаивают на введении устойчивой коммерческой практики для того чтобы получать отдачу от денег, расходуемых на дороги. Это стимулирует дорожные администрации эффективно использовать ресурсы и препятствует злоупотреблению ими своей монопольной позицией.

Пользователям дорог принадлежит важная роль в следующих областях:

- содействие принятию гражданами периодических повышений размера сбора с пользователей дорог;
- поддержка обоснованных мер по недопущению посягательств и контроль землепользования вдоль дорог, проходящих через территории, находящиеся в собственности;

- повышение осведомленности о значимости норм по нагрузке на ось и оказание помощи в их реализации;
- повышение осведомленности граждан о дорожной безопасности и воздействии на окружающую среду и оказание помощи в реализации соответствующих норм;
- стимулирование более качественного содержания транспортных средств;
- усиление общей системы управления дорогами;
- содействие участию местных жителей в планировании и осуществлении работ для осознания принадлежности дорог сообществам;
- активное участие в представительском совете по управлению дорогами и других ключевых комитетах дорожного сектора.



«Коммерческий менеджмент и финансирование дорог», И. Хегги и П. Викерс, технический документ № 409 (1998 г.), стр. 43.

Кто входит в категорию пользователей дорог?

Организации, представляющие интересы пользователей дорог: в большинстве стран имеется несколько подобных организаций, которые имеют влияние на различных уровнях государственного управления. К их числу относятся:

- национальные организации, представляющие все сектора экономики: торговые палаты, фермерские организации, консультативные организации, технические общества, лобби пешеходов и велосипедистов, группы потребителей и женские организации;
- национальные организации транспортного сектора: транспортные организации, институты по подготовке специалистов по транспорту, консультативные советы по транспорту, профсоюзы работников транспорта;
- национальные организации сектора автомобильных дорог: дорожные ассоциации (или федерации или общества), организации автовладельцев, ассоциации грузоперевозчиков; национальные организации, представляющие владельцев автобусных парков и операторов автобусного сообщения;
- местные транспортные организации: ассоциации такси и местные организации, представляющие владельцев автобусных парков и операторов автобусного сообщения;
- местные общественные организации: сельские ассоциации, ассоциации учителей и родителей и иные местные общественные группы.

Организации, представляющие интересы водителей и операторов общественного транспорта, менее типичны для развивающихся стран и государств с переходной экономикой. Многие из этих стран не имеют официального механизма ведения диалога с этими потенциально влиятельными пользователями дорог и не в состоянии эффективно привлекать их к обсуждению вопросов управления дорогами или же работать с ними по решению других проблем дорожного сектора. Создание и укрепление таких организаций должно стать важной составляющей любой программы по повышению эффективности управления и финансирования дорог.

Ожидания от привлечения пользователей дорог

По мере того, как пользователи дорог убеждаются, что государство пытается удовлетворить их потребности, они станут поддерживать весь спектр программ, направленных на повышение эффективности сектора автомобильных дорог. Пользователи дорог также акцентируют внимание на технических соображениях, нежели политических интересах, и помогают деполитизировать процесс определения приоритетов. Политики как на национальном, так и местном уровне, помогают определить приоритеты сектора автомобильных дорог, тогда как пользователи дорог содействуют усилению управления и обеспечивает приток коммерческих знаний частного сектора.

Реальное партнерство между пользователями дорог и государством действительно может иметь место; существуют многочисленные примеры совместной работы дорожных ведомств и пользователей дорог по решению общих проблем. Совместное участие возможно по таким тематическим направлениям, как:

- **Финансирование и управление дорогами:** пользователи дорог могут участвовать в управлении и финансировании дорог посредством членства в комитетах по управлению дорожными фондами, дорожных советах и иных аналогичных структурах (см. примеры ниже). Они могут способствовать более качественному решению ряда важных вопросов, связанных с влиянием дорожной политики на качество инфраструктуры. К примеру, для обеспечения успешной реализации спецификации по уровню услуг должны разрабатываться по результатам консультаций с участием всех сторон - заказчика, управляющей организации, провайдера услуг, налогоплательщиков, пользователей дорог и других заинтересованных сторон.
- **Нормативные акты,** например, по повышению дорожной безопасности и контролю перегрузки. Могут проводиться консультации с пользователями дорог об изменении нормативных актов, в частности, регулирующих вес и габариты транспортных средств, а также по вопросам реализации норм по нагрузке на ось.

Активное участие пользователей дорог может помочь в получении государственной поддержки для обеспечения гарантированного и стабильного финансирования дорог. Поддержка для получения большего объема дорожного финансирования за счет взимания платы с пользователей и сборов за услуги требует принятия соответствующих шагов с тем, чтобы избежать ситуации, когда дорожные ведомства действуют в качестве государственной монополии, а также обеспечить, чтобы на дороги не расходовалось больше средств, чем страна может себе позволить. Таким образом, крайне важно привлекать пользователей к участию в управлении дорогами, что является неременным условием их готовности платить за пользование дорогами на добровольной основе.

Несмотря на преимущества участия пользователей в управлении дорогами, могут возникать некоторые конфликты: когда страна пытается провести реструктуризацию системы управления дорогами, представители местной общественности (как правило, местные администрации) настаивают, что дорожные коридоры являются неотъемлемой составляющей управления землепользованием и используются многочисленными коммунальными службами наряду с организацией, осуществляющей управление дорогами. С другой стороны, пользователей дорог больше интересует безопасность поездок по качественным дорогам при отсутствии пробок. При проведении любой

дорожной реформы необходимо признавать различия этих точек зрения и учитывать их в окончательном варианте.



«Управление результативностью системы автомобильных дорог в 21-м веке», Р.Дж. Данлоп, 21-й Всемирный дорожный конгресс ПМАДК (Куала-Лумпур), 1999 г., стр. 5

Способы привлечения пользователей дорог

Следует выделить два различных уровня:

- **уровень проекта:** в рамках процесса, результатом которого становится реализация проектов по совершенствованию дорог, строительства новых объектов инфраструктуры или иных крупных программ в дорожной отрасли, мнения будущих пользователей должны быть изучены посредством опросов или тематических встреч. Это является отдельным этапом при планировании проекта;
- **уровень общего управления дорогами:** в данном случае цель заключается в идентификации приемлемого институционального механизма для формирования долговременного государственно-частного партнерства между политиками, представляющими консультативные советы, и пользователями дорог.

Пользователи дорог могут легко привлекаться через избирательные округа, которые связывают представителя с многочисленными активными группами, имеющими устойчивую заинтересованность в хорошо управляемых дорогах.

Пользователи дорог могут привлекаться в качестве консультантов или исполнителей для общего управления и для управления участками дорожной сети. В большинстве стран сторонние лица привлекаются к работе в совместных координационных комитетах, которые определяют направления работы консультантов в дорожном секторе, или для участия в заседаниях специализированных консультационных советов, которые рассматривают ведомственные исследовательские программы, обучающие программы, нормы проектирования дорог и другие технические вопросы.

Например, в Англии создан Комитет пользователей дорог, который содействует диалогу между Дорожным агентством и представителями автовладельцев и иных пользователей дорог.

Привлечение пользователей дорог к участию в работе Советов по управлению дорогами: на национальном и на региональном уровнях пользователи дорог могут участвовать в работе советов по управлению дорогами. Некоторые из них являются исполнительными советами, которые осуществляют управление сетью главных дорог, такие как FinnRA и Администрация по автомагистралям Ганы; другие выполняют функции по управлению дорожным фондом, такие как Совет дорожного фонда Ганы, Совет национального агентства по автомобильным дорогам Малави, Совет дорожного фонда Йемена и Национальный совет по автомобильным дорогам Замбии (в странах Африки к югу от Сахары, частный сектор имеет большинство в 12 из 25 Советов дорожных фондов; (Источник: RMI matrix, SSATP). Другие советы выполняют чисто консультационные функции для Министра по управлению и финансированию дорогами; к их числу относятся Дорожный совет Японии и Консультационный совет дорожного агентства Великобритании.



«Коммерческий менеджмент и финансирование дорог», И. Хегги и П. Викерс, технический документ № 409 (1998 г.), стр. 64-66.

Опосредованное влияние пользователей дорог на программы ГЧП: процедуры заключения контрактов: Потребности пользователей дорог могут быть опосредованно учтены при определении условий контракта с частным провайдером услуг. В нижеприведенном примере, в системе CREMA (Contrato de Recuperacion y Mantenimiento) делается акцент на удовлетворение потребностей пользователей дорог и качество работ подрядчика по обеспечению минимального уровня услуг, нежели на входные параметры, т.е. объем работ и соблюдение расценок.



«Основанные на эффективности региональные контракты на восстановление и техническое обслуживание дорог с низкой интенсивностью движения» (7-я Международная конференция по дорогам с низкой интенсивностью движения). Г. Габана, Ж. Льето. А. Фаиз, Всемирный банк, 1999 г., стр. 14.

Пример: Опыт работы Дорожного совета ЮАР

Дорожный совет ЮАР имеет интересную историю. Созданный в 1935 году, Совет начал работу в составе шести человек, четверо из которых представляли регионы и двое были назначены Министром внутренних дел. Хотя Совет должен был самостоятельно работать с представителями регионов, действующими в «национальных интересах», очень скоро он оказался в тупиковой ситуации, поскольку регионы ожидали от своих представителей продвижения исключительно своих местных интересов. В этой связи в 1948 году он был реорганизован в другой Совет в составе исключительно государственных служащих. Этот Совет оказался более эффективным, хотя результатом его деятельности стала масштабная и неоднозначная программа по автострадам и аккумулярованию значительного профицита в дорожном фонде, что привело к отмене топливного сбора в 1988 году.

После отмены топливного сбора, Совет был расширен с введением в его состав представителей местных властей, ассоциации инженеров, пользователей дорог, промышленной отрасли и торгового сектора. Данный Совет функционировал эффективно, инициировав успешную программу платных дорог, и в 1995 году его состав был опять расширен с включением трех членов центрального правительства, трех представителей местных властей, пяти представителей частного сектора и одного представителя научных кругов.

Тем не менее, государственные реформы, начатые в 1996 году, которые предусматривали упорядочение государственных расходов и повышение подотчетности, привели к упразднению Дорожного совета ЮАР в апреле 1998 года. Его функции были переданы новому Национальному агентству ЮАР по автомобильным дорогам (SANRAL или NRA) – независимой акционерной компании, осуществляющей коммерческую деятельность и находящуюся «на расстоянии вытянутой руки» от Правительства. Задачей данной компании, которая зарегистрирована в соответствии с Актом о компаниях, и в которой Министр транспорта выступает в качестве единственного акционера, является содержание и развитие расширяющейся национальной сети автомобильных дорог ЮАР (в настоящее время протяженность сети

составляет 16 150 км).

Статус SANRAL в качестве дорожного агентства предполагает повышение эффективности конструктивного взаимодействия с частным сектором и поиск альтернативных источников финансирования объектов дорожной инфраструктуры с тем, чтобы уменьшить зависимость от налоговых поступлений.

В состав Правления SANRAL введены восемь членов, семь из которых назначаются Министром транспорта. Восьмым членом Правления является исполнительный директор, который возглавляет организацию.



Компания «South African National Roads Agency Limited» и Акт «О дорогах национального значения», 1998 г.

Консультации с общественностью и регулирование

Консультации с общественностью являются одним из ключевых механизмов, призванных повысить прозрачность, экономичность и эффективность, особенно в сфере регулирования, равно как и в других областях. Консультации с общественностью дополняют другие механизмы, такие как анализ регуляторных последствий, альтернативы регулированию и повышение подотчетности.

Существует три взаимосвязанные формы взаимодействия с заинтересованными представителями общественности. На практике, эти три формы взаимодействия часто совмещаются с программами общественных консультаций, дополняя и пересекаясь друг с другом:

- **Уведомление.** Уведомление предполагает информирование общественности о регуляторных решениях, и это является ключевой составляющей норм права. Уведомление представляет собой односторонний процесс коммуникации, в котором общественности принадлежит пассивная роль потребителя государственной информации. Уведомление как таковое, не является консультацией, но может стать первым шагом. В этой связи предварительное уведомление предоставляет заинтересованным сторонам время для подготовки к предстоящим консультациям.
- **Консультации.** Консультации являются активной формой ознакомления с мнениями заинтересованных сторон и групп, на которые оказывается воздействие. Данный процесс предполагает двусторонний поток информации, который может иметь место на любом этапе разработки регуляторных документов, начиная от идентификации проблемы до оценки действующего регламента. Это может быть одноэтапный процесс, или же, непрерывный диалог, который становится все более распространенной практикой. Первоочередным предназначением консультаций является сбор информации для содействия в подготовке высококачественного регуляторного документа.
- **Участие.** Участие предполагает активное привлечение заинтересованных групп в процесс определения регуляторных целей, стратегий и подходов или же составления текста регуляторного документа. Участие обычно предназначено для содействия реализации, выполнению, достижению консенсуса и получению политической поддержки. Правительства, как правило, отводят заинтересованным сторонам определенную роль в разработке регуляторных документов, их реализации и (или) применении в обстоятельствах, в которых они заинтересованы усилить чувство «принадлежности» или заинтересованности в регуляторных документах сверх того, что может быть достигнуто посредством чисто консультационных методов.



«Справочный документ по вопросам консультаций с общественностью». ОЭСР.

Механизмы консультаций с общественностью

В целом, существует пять механизмов или различных способов проведения консультаций с общественностью в зависимости от того, с кем проводятся консультации, насколько официальной является процедура, и какие средства коммуникации используются.

Неформальные консультации

Неформальные консультации включают все формы дискреционных, специально организованных и нестандартизированных контактов между регуляторами и заинтересованными группами. Существует множество методов неформальных консультаций, начиная от телефонных звонков и писем до неформальных встреч, и они могут проводиться на всех этапах регуляторного процесса. Основной задачей является получение информации от заинтересованных сторон. Данный метод может быть менее обременительным и более гибким, чем более стандартизированные формы консультаций и, таким образом, он имеет важные преимущества в плане оперативности и участия более широкого круга заинтересованных.

Недостатком неформальных процедур является ограниченная прозрачность и подотчетность. Заинтересованные группы получают доступ к неформальным консультациям исключительно по усмотрению регулятора. Неформальные консультации напоминают «лоббирование», но при неформальных консультациях именно регуляторное ведомство играет активную роль в установлении контактов. Тем не менее, потенциально сложно провести черту между двумя этими видами деятельности.

Распространение регуляторных предложений для общественного ознакомления

Данная форма консультаций с общественностью является сравнительно недорогим способом изучения мнений общественности и вероятного стимулирования предоставления информации сторонами, чьи интересы затрагиваются. Кроме того, данный метод является достаточно гибким в плане сроков, масштаба и формы ответов. Именно поэтому он относится к числу наиболее широко используемых форм консультаций.

Данная процедура отличается от неформальных консультаций тем, что процесс распространения, как правило, носит более системный, упорядоченный и рутинный характер, и определенные базовые положения могут быть установлены в законодательстве, политических заявлениях или инструкциях. Данный метод может применяться на всех этапах регуляторного процесса, но обычно используется для представления конкретных регуляторных предложений для консультирования. Комментарии обычно направляются в письменном виде, но регуляторы могут также принять устные заявления, и могут дополнить их приглашением заинтересованных сторон на слушания.

Недостатком данной процедуры также является дискреционное право регулятора решать, кого приглашать для участия в консультациях.

Уведомление общественности с приглашением направлять комментарии

Уведомление общественности с приглашением направлять комментарии является более открытым процессом с большим охватом, чем распространение предложений для ознакомления, и, как правило, носит более упорядоченный и официальный характер. Элемент уведомления общественности означает, что все заинтересованные стороны имеют возможность ознакомиться с регуляторным предложением и, таким образом, направить свои комментарии. Обычно используется стандартный набор информации общего плана, включая проект регуляторного предложения, изложение стратегических целей и рассматриваемой проблемы и, во многих случаях, оценку воздействия в связи с реализацией предложения и, возможно, альтернативных вариантов.

Общественные слушания

Слушания проводятся в форме встречи с общественностью для обсуждения конкретного регуляторного предложения, по которому заинтересованные стороны группы могут лично высказать комментарии. Разработчики регуляторных решений могут также попросить заинтересованные группы представить на встрече информацию и данные в письменной форме. Слушания редко являются самостоятельной процедурой; они скорее дополняют другие формы консультаций.

Слушания обычно проводятся дискреционно и в конкретных целях, если они не связаны с другими процедурами консультаций (например, уведомление с приглашением направлять комментарии). В принципе, слушания открыты для широкой общественности, но реальный доступ зависит от масштаба распространения приглашений, места и времени их проведения и размера помещений. Общественные слушания обеспечивают возможность личного контакта, при котором может происходить диалог между регуляторами и широким кругом заинтересованных групп и между самими заинтересованными группами.

Главным недостатком слушаний является тот факт, что в большинстве случаев они являются одноразовым мероприятием, которое может оказаться недоступным для некоторых заинтересованных групп, и, следовательно, требуется более тщательная координация и планирование для обеспечения достаточного доступа. Кроме того, одновременное присутствие многих групп и лиц с весьма различными мнениями может сделать невозможным обсуждение сложных или эмоциональных вопросов, что ограничивает возможности этого метода для генерирования эмпирической информации.

Консультативные советы

Наряду с неформальными консультациями и распространением предложений для комментариев, консультативные советы являются наиболее распространенной технологией консультаций с общественностью. Консультативные советы участвуют во всех этапах регуляторного процесса, но наиболее распространенной практикой является их работа на самых ранних этапах процесса для содействия в определении позиций и мнений. В зависимости от их статуса и позиции в процессе принятия

решений, они могут обеспечивать участвующим сторонам значительное влияние на окончательные решения, или же они могут являться одним из многих источников информации.

Существуют различные виды консультативных советов под разными названиями – советы, комитеты, комиссии и рабочие группы. Их общей чертой является наличие определенного мандата или задачи в рамках регуляторного процесса (высказывать экспертное мнение, стремиться к достижению консенсуса), и в их составе могут быть представители не из числа государственных органов.

Двумя основными типами консультативных советов являются, во-первых, структуры по выработке консенсуса в форме заинтересованных групп при проведении переговоров, и, во-вторых, технические консультационные группы, которые формируются специалистами, и их задачей является нахождение информации для регуляторов. Консультативные советы первого типа, как правило, имеют постоянный мандат, тогда как технические советы зачастую являются специально созданными группами для работы по конкретным вопросам.

Шесть критериев консультаций

- Широкий масштаб консультаций в течение всего процесса с отведением не менее 12 недель для консультаций в письменной форме как минимум единожды в период разработки политики.
- Четкое изложение сути предложений; кто может подвергнуться воздействию, какие вопросы задаются и сроки направления комментариев.
- Обеспечение четкого, лаконичного и широкодоступного процесса консультаций.
- Обеспечение обратной связи по поступившим комментариям и информирование, каким образом процесс консультаций повлиял на политику.
- Мониторинг эффективности работы департамента в процессе консультаций, включая назначение координатора консультаций.
- Обеспечение соответствия консультаций передовой регуляторной практике, включая проведение Оценки регуляторного воздействия, если целесообразно.



«Свод правил консультирования». Правительство Великобритании. 2008 г.

Эти критерии должны указываться во всей документации по консультациям.

Консультации в письменной форме не являются единственным и не всегда наиболее эффективным способом консультаций.

Другие формы консультаций могут также оказать содействие процессу. К их числу могут быть отнесены:

- встречи с заинтересованными сторонами;
- встречи с общественностью;
- Интернет-форумы;
- опросы общественного мнения;
- фокусные группы;
- региональные мероприятия; а также
- кампании по распространению тематических информационных материалов.

В целом, целесообразно обеспечить включение Принципов надлежащего регулирования в процесс консультаций во всех случаях разработки политики. Такими принципами являются:

- пропорциональность;
- подотчетность;
- последовательность;
- прозрачность; а также

- целевая направленность.

Другие особые формы консультаций с частным сектором в рамках проектов ГЧП обсуждаются в Модуле 5 в разделе, посвященном реализации таких проектов.

Концепция ГЧП

Роль государственного сектора в ГЧП меняется: функции по обеспечению трансформируются в функции по содействию. Ключевым элементом любой национальной или субнациональной стратегии ГЧП становится разработка концепции ГЧП.

Опыт ГЧП в мире свидетельствует о целесообразности, если даже не о важнейшем значении соответствующей методики с целью формирования доверия и понимания со стороны всех участников процесса партнерства государства и частного бизнеса. Это относится как к государственным организациям, так и к их партнерам, представляющим частный сектор. Нижеследующие компоненты составляют методику развития процесса партнерства государства и частного бизнеса, направленную на ускорение подписания соглашений о ГЧП (итог транзакции ГЧП) и выполнения финансовых операций (итог финансирования). В данном разделе представлена общая комплексная концепция ГЧП.

Данная основы политики включает набор правил, дающих чувство уверенности государственному сектору, который должен реализовывать данные правила, а также частному сектору, которому предстоит инвестировать денежные средства и время. Данные правила направлены на обеспечение достижения своих целей обоими сторонами в рамках приемлемых границ.

Концепция ГЧП не претендует на идеальность и не является некой инструкцией, которая незамедлительно подлежит исполнению в полном объеме. В основу политики представлен инструментарий, который, как считается, будет способствовать развитию партнерства государства и частного бизнеса, по крайней мере, в краткосрочной или среднесрочной перспективе.

При постановке своих целей разработчики стратегии ГЧП должны делать акцент на развитие программ партнерства государства и частного бизнеса, которые могут быть реализованы и которые не создадут неприятных сюрпризов по прошествии нескольких лет реализации.



«Инфраструктура в Латинской Америке и Карибском регионе – последние события и основные проблемы», Фой и Моррисон, Всемирный банк, 2007 г.

Общая информация и информация о секторе

В данном разделе указываются:

- Цели и принципы;
- Функции, процедуры и механизм консультаций;
- Охватываемые сектора;
- Наличие руководств и документации;
- Проекты и проектные портфели;

- Прогресс в области ГЧП.

Конкретная методика ГЧП

Конкретная методика ГЧП включает следующие составляющие:

- Законодательная и нормативная правовая база;
- Руководство по закупкам;
- Типовые контракты ГЧП;
- Механизм управления рисками;
- Финансовое руководство (тарифы, платежи и государственная поддержка);
- Проектный цикл и роль консультантов;
- Технический проект и стандарты оказания услуг;
- Институциональная схема и механизм утверждения (включая механизмы урегулирования споров).

Реализация инвестиционных мероприятий в рамках партнерства государства и частного бизнеса, особенно на региональном и муниципальном уровнях, является весьма непростым процессом, и зачастую масштабные усилия не приводят к осуществлению транзакции. На различных уровнях государственного управления и регулирования часто отсутствуют четко обозначенные полномочия и подотчетность.

Местные администрации могут не обладать необходимыми навыками и финансовыми ресурсами для эффективного выполнения функций по обеспечению услуг. Тем не менее, во всем мире местные администрации ведут активную работу, в сотрудничестве с центральным и (или) федеральным правительством, по решению этой проблемы. (см. Модуль 6 «Методы» -> «Изучение международного опыта: Индия»)

При наличии множества жизнеспособных проектов, существует много экономически и социально обоснованных проектов, у которых отсутствует возможность получения требуемых доходов для обеспечения адекватной доходности для инвестора в связи с принимаемым риском. Проекты в области инфраструктуры также требуют длительного «периода созревания» для обеспечения посильного уровня тарифов, что может стать фактором непомерного риска для частных инвесторов. Тем не менее, суть основ политики состоит в том, что партнерство государства и частного бизнеса при адекватных механизмах разделения рисков, связанных с финансированием, оказанием и обеспечением услуг в сфере инфраструктуры, может обеспечить решение.

В Великобритании правительство использует ЧФИ только в тех случаях, когда это целесообразно и есть основания полагать, что проект стоит вкладываемых денег. При проведении оценки целесообразности ЧФИ, Правительство Великобритании исходит из принципов приверженности эффективности, равенства и подотчетности, а также принципах реформы государственной службы. ЧФИ применяется только тогда, когда проект стоит вкладываемых денег, отвечает соответствующим требованиям и когда отдача на вложенные средства не достигается ценой снижения условий для персонала.

Правительство Великобритании подчеркивает приверженность обеспечению максимальной отдачи от инвестиционной программы посредством гарантирования отсутствия предпочтений в пользу одного метода закупок по сравнению с другими. В

политике Великобритании подробно изложен подход правительства к ЧФИ, и анализ тех областей, где это является целесообразным и эффективным.



«ЧФИ: укрепление долгосрочных партнерских связей» Казначейство; Соединенного Королевства, 2003 г.

Следует отметить, что качественные стратегические методики встречаются не очень часто, особенно те из них, которые закреплены в законе. Тем не менее, они дают уверенность инвесторам и делают понятной политику правительства.

Почему необходима законодательная методика?

Для того чтобы убедить инвесторов вкладывать их деньги в долгосрочные инвестиционные проекты и обеспечить государству возможность заключать контракты с частным сектором.

Почему необходима (экономическая) регуляторная методика?

Для того чтобы контракт мог действовать в течение длительного времени таким образом, чтобы обеспечить справедливые и равные условия для всех заинтересованных сторон.

Почему необходима механизм управления рисками?

Для того чтобы инвесторы и государство могли провести оценку целесообразности и принципов контрактных отношений друг с другом, а также «цены» такого партнерства.

Почему необходима финансовая методика?

Для подробного изложения принципов финансового партнерства сторон.

Законодательная база и регуляторные механизмы

Регуляторные механизмы

Регулирование в контексте ГЧП предполагает экономическое регулирование, тарифы, лицензии, контроль предоставляемых услуг и состояния рынка в целом, нежели чисто техническое регулирование.

Законодательные системы стран различаются, однако во многих случаях более совершенные законы о ГЧП предусматривают регламентирующие документы по реализации. Такие законы и регламенты охватывают весь цикл ГЧП бизнеса (Модуль 4 «Законодательство и контракты»), тогда как регуляторы обычно занимаются вопросами реализуемых проектов партнерства государства и частного бизнеса.

Регулирование всех предоставляемых услуг в сфере инфраструктуры входит в компетенцию определенного ведомства. Многие регулирующие органы имеют статус департаментов в составе отраслевых министерств; некоторые входят в состав других министерств (т.е. не отраслевого министерства), тогда как другие являются независимыми или полунезависимыми ведомствами.

Как правило, предпочтение отдается рыночным механизмам, а не экономическому регулированию.

Экономические функции регулятора

Экономические функции регулятора обычно предусматривают следующие полномочия:

- Выдача, пересмотр и аннулирование лицензий;
- Установление стандартов по правилам и условиям поставки товаров и услуг;
- Регулирование ставок (тарифов) и других сборов за услуги;
- Определение правил рыночной деятельности для сектора;
- Мониторинг работы регулируемых субъектов;
- Арбитраж и урегулирование споров в секторе.

Экономические регламенты, распространяющиеся на транспортный сектор, имеют большое значение в следующих ситуациях:

- соответствующая транспортная инфраструктура или услуга представляет собой естественную монополию (например, мост или туннель, при отсутствии реальных альтернативных вариантов), и (или)
- значительное рыночное влияние (например, автомагистраль в случае, когда альтернативные маршруты не являются привлекательными по причине пробок или сложных условий движения и т.д.), и (или)

- права и обязанности, предусмотренные в соглашении о ГЧП или концессионном соглашении, предполагают регуляторную интерпретацию.

В большинстве случаев, если создание регулятора может быть обосновано государственными интересами, предпочтительным вариантом, как правило, является независимое экономическое регулирование, нежели регулирование, осуществляемое государственным департаментом. Тем не менее, полностью независимое регулирование не всегда достижимо в краткосрочной перспективе, но должно быть однозначной или долгосрочной целью и должно быть определено таким образом, чтобы обеспечить внешнее регулирование оказания услуг.

Даже при внедрении независимого регулирования, опыт показывает, что оно может оказаться неэффективным, попасть под контроль или искажаться определенными группами, действующими в интересах определенных кругов, включая государство. Необходим всесторонний анализ любой предлагаемой регуляторной структуры на предмет:

- реальной независимости данной структуры от особых интересов любых сторон процесса регулирования, включая государственных субъектов в промышленном секторе;
- эффективности юридических прав и обязанностей данной структуры для выполнения ее задач в области регулирования; а также
- наличия навыков и ресурсов для выполнения функций на непрерывной основе. В некоторых странах ограниченность ресурсов может являться обоснованием для создания межотраслевого регулирующего органа или передачи некоторых регуляторных функций сторонней организации на контрактной основе.

Специализированные отделы или департаменты по вопросам ГЧП, международные финансовые организации или консультанты должны проанализировать, каким образом следует оказывать поддержку правительствам в создании адекватных режимов регулирования. Им следует также попытаться обеспечить наличие финансирования и квалифицированных специалистов, как минимум, для базовой регуляторной системы по таким направлениям, как:

- процедуры партнерства государства и частного бизнеса;
- оценка активов;
- методы регуляторного учета;
- технологии измерения эффективности;
- процедуры консультаций.

Мониторинг качества регулирования должен впоследствии стать важной составляющей мониторинга проекта.



Источник: *Gridlines N°23 - Май 2007 г., Антон Эберхард*



«Соответствие проекта правовых механизмов ситуации в стране», Антон Эберхард, PPIAF Gridlines, 2007 г.

Как функционирует регулятор

Регулятор должен:

- осуществлять деятельность на прозрачной основе и активно предоставлять информацию заинтересованным сторонам о рассматриваемых регуляторных вопросах, принятых решениях и обоснованиях их принятия.
- содействовать участию заинтересованных сторон в процессе принятия регуляторных решений посредством организации встреч с общественностью для обсуждения регуляторных вопросов, на которых в активной форме запрашиваются комментарии заинтересованных сторон.
- определять принципы и процедуры рассмотрения и утверждения тарифов.
- содействовать созданию условий, стимулирующих участие частного сектора и развитие ГЧП.

Виды регуляторов

Существует три основных типа регуляторов:

- **Регуляторные подразделения** – регуляторная организация, состоящая из одного или нескольких отделов или функциональных групп, в составе

министерства, которая осуществляет сведение информации, проводит анализ и готовит рекомендации по регуляторным вопросам для Министра.

- **Самостоятельные регуляторы** – самостоятельная организация, которая консультирует вышестоящий орган по регуляторным вопросам (например, министра или Президента через министра), но не обязательно принимает окончательное регуляторное решение.
- **Независимые регуляторы** – организация, создаваемая вне министерства, которая наделена правом окончательных решений по вопросам лицензий, тарифов или качества услуг.

Необходимый уровень институционального или регуляторного потенциала

Создание регулятора как таковое (т.е. принятие соответствующего законодательного акта) не является достаточным, особенно в странах с переходной экономикой, где нет институциональных традиций регулирования и адекватного обучения в области регуляторных принципов для лиц, которым вменяются в обязанность функции регуляторов.

Прежде чем регулятор начнет функционировать, необходимо тщательное организационное планирование, включая наем и обучение регуляторов и персонала.

Главной целью независимого регулирующего органа является создание условий, которые обеспечат потенциальным частным инвесторам определенную степень гарантий и будут стимулировать инвестиции, имеющие важнейшее значения для экономического развития страны.

Недавно учрежденный регулятор с его организационными проблемами, такими как недостаточная численность или уровень подготовки персонала и неадекватные подзаконные акты (правила, регламенты и процедуры), может создать для потенциальных инвесторов высокую степень рисков, что может отрицательно повлиять на их заинтересованность в проектах ГЧП.

Сроки начала работы регулятора также имеют большое значение для проектов ГЧП, которые уже находятся на завершающем этапе подготовки. Серьезные инвесторы, работающие с Правительством в течение многих месяцев (или даже лет) по подготовке соглашения о реализации важного проекта в сфере инфраструктуры могут с опасением относиться к возможному учреждению регулирующего органа.

При отсутствии опыта предыдущего взаимодействия, в какой степени инвестор может быть уверен в том, что его долгосрочное соглашение с Правительством сохранится в условиях функционирования регулятора? Двусторонние контракты, т.е. регулирование посредством контрактов, могут устранить эти опасения в краткосрочной перспективе, но только с течением времени и при соблюдении международной передовой практики регулятор сможет сформировать к себе доверия в том плане, что он действительно намерен обеспечить эффективную систему регулирования.

Вне зависимости от промежуточной структуры, основополагающие принципы освобождения условий вхождения на рынок и уровня формирования рыночных цен от одностороннего контроля (либо политического, либо влияния со стороны одной заинтересованной группы) являются бесспорными. Они формирует общепризнанные предпосылки для привлечения инвестиций в инфраструктуру и сектор коммунальных

услуг, которые имеют важнейшее значение для развития национальной и региональной экономики.



«Наша ситуация в плане дерегулирования транспортной инфраструктуры и государственно-частного партнерства». Рабочий документ по изучению политики 3356, Антонио Эсташе и Томас Серебриски, Всемирный банк, июль 2004 г.

В Рабочем документе Всемирного банка (№ 14, 2003 год) рассматриваются преимущества определения конкретных прав и обязанностей государства и частного сектора в схемах ГЧП вместо интерпретации регулятора. В отдельных проектах может использоваться принцип составления «регуляторных контрактов» или регулирования посредством контрактов, нежели отраслевое регулирование.

Концессии по платным дорогам или долгосрочные концессии по портам и аэропортам часто регулируются посредством контрактов. Регулятор может не потребоваться при наличии достаточной уверенности, что договорное право и арбитражные механизмы могут обеспечить средства защиты прав сторон в случае возникновения спора.

Вопросы безопасности не являются однозначной составляющей регулирования, но имеют важнейшее значение в транспортной сфере. Тем не менее, экономическое регулирование, введенное параллельно с методиками частного сектора, должно быть структурировано таким образом, чтобы создать мотивацию для обеспечения безопасности и не допустить ситуации отсутствия соответствующих стимулов.



«Контрактное регулирование: новый способ приватизации энергоснабжения?» Т. Бакович, В. Тененбаум и Ф. Вульф, рабочий документ № 14, Всемирный банк. 2003 г.

Технические регламенты и регламенты по мерам безопасности не входят в сферу действия регулирования применительно к проектам партнерства государства и частного бизнеса. Тем не менее, сохраняется необходимость технических регламентов и регламентов по мерам безопасности, и они будут действовать в дополнение и во взаимосвязи с экономическим регулированием.

Задачей регулирования и регуляторных систем является, с одной стороны, содействие в оказании малозатратных и надежных услуг и, с другой стороны, стимулирование увеличения объема финансово жизнеспособных новых инвестиций в секторы инфраструктуры, особенно в те, в которых присутствуют естественные монополии или неудовлетворительно функционирует рынок.

Наиболее характерной чертой инфраструктурных реформ в развивающихся странах и государствах с формирующейся экономикой является разработка новых регуляторных законов, систем, контрактов и процедур. По оценкам, приведенным в нижеупомянутой публикации (А. Эберхард, рабочий документ № 4), в 130 странах создано около 200 регулирующих структур в инфраструктурных секторах.

В выводах, содержащихся в Рабочем документе Всемирного банка № 4, отмечено, что:

• Хотя новые модели регулирования (независимые и другие) не лишены недостатков и могли бы работать лучше, сохраняются проблемы со старыми моделями прямого государственного регулирования.

- Таким образом, сохраняется необходимость стратегических мер по совершенствованию регуляторных систем.
- При этом государственным органам и разработчикам политики необходимо проанализировать и разработать регуляторные системы, которые в большей степени учитывают и подходят для условий страны, в особенности обязательства, потенциал и иные механизмы.
- Практические рекомендации заключаются в следующем:
 - Сосредоточение усилий на значимых составляющих, нежели на всех составляющих;
 - Совершенствование знаний и навыков в области регулирования;
 - Рассмотрение жалоб потребителей в целях обеспечения легитимности;
 - Углубленное внимание таким направлениям, как создание или усиление стимулов для повышения эффективности и снижения издержек;
 - Широкий доступ к финансово приемлемым услугам остается важной задачей, и регулирующим органам принадлежит важная роль в стимулировании и мониторинге мероприятий, которые направлены на поддержку расширения доступа к транспортным услугам, а не только наиболее жизнеспособных платных дорог.

Последняя рекомендация означает, что «мантры» не должны становиться заменой мыслительного процесса. Лица, принимающие решения, должны выбирать из имеющегося «меню» те варианты, которые в наибольшей степени оптимальны для страны, с осознанием того, что, с течением времени, возможно, возникнет необходимость в изменении этих правил, поскольку партнерство государства и частного бизнеса и сама страна развиваются и изменяются.



«Регулирование инфраструктуры в развивающихся странах », А. Эберхард, рабочий документ Всемирного банка № 4. PPIAF. 2007 г.

Регулирование и регуляторы

После того, как подписаны и скреплены печатью контракты о партнерстве государства и частного бизнеса, согласно которым частному сектору передаются функции по финансированию и оказанию услуг, государству необходимо подготовиться к проведению мониторинга следующих аспектов:

- законодательные барьеры, оставшиеся от ранее действовавших регуляторных режимов, которые должны быть устранены;
- приватизированные услуги являются естественными монополиями, создающими риск злоупотребления доминирующим положением, в частности риск недобросовестного ценообразования;
- экономия на обеспечении безопасности, что может являться легким способом снижения издержек.

Данные функции должны быть отнесены к компетенции экономических регуляторов. Эти функции являются не единственным видом ответственности этих регуляторов. Кроме того, государству необходимо проводить мониторинг соблюдения и исполнения контрактных обязательств (обязательства по инвестициям, качеству и предоставлению услуг) частными операторами.

Исходя из необходимости такого мониторинга со стороны государства, в последние двадцать лет возник новый термин «регулирование», который является типовым для всех видов передачи функций государства частному сектору. Регулирование предусматривает действия, направленные на обеспечение оказания переданных услуг в соответствии с законодательством, спецификациями и всеми обязательствами, возложенными на оператора.

Различие между контрактом на содержание участка грунтовой дороги и приватизацией телекоммуникационной системы всей страны, но также и между этой же грунтовой дорогой и концессионным соглашением по автостраде, состоит в том, что использование одной и той же терминологии для обоих случаев является опрометчивым. Тем не менее, значительное число принципов, таких как решение вышеупомянутых вопросов, являются общепринятыми для всех регуляторных механизмов, что обосновывает использование данного термина.

С дополнительной информацией о базовых принципах регулирования можно ознакомиться в следующих публикациях:



«Приватизация и регулирование транспортной инфраструктуры - руководящие принципы для законодателей и регуляторов», Антонио Эсташе и Жин де Рус, Институт Всемирного банка, 2000 г. (обложка и содержание).



«Оценка нормативных решений и результаты сектора в области инфраструктуры. Данные из африканских и других развивающихся стран», Джон Стерн, рабочий документ PPIAF № 3. 2007 г.

Формирование регуляторного потенциала

Хотя необходимость формирования устойчивого регуляторного потенциала на страновом уровне является очевидной, на практике формирование регуляторного потенциала сопряжено с двумя основными факторами риска. Первый фактор риска заключается в том, что регуляторы могут контролироваться операторами и проявлять снисходительность в случае конфликта. Вторым фактором риска является контроль регулятора пользователями или потребителями и навязывание требований, не предусмотренных в контракте.

Обременительные регламенты ослабляют инновации и эффективность, поскольку сложно осуществлять регулирование многих ситуаций, которые могут возникнуть.

В основе адекватного регулирования лежат следующие сдержки и противовесы:

- Обнародование информации о ценовой политике и принятых решениях;
- Принципы ценообразования, которые должны соответствовать predetermined условиям;
- Требование о проведении конкурсных торгов на выполнение всех значительных работ;
- Соблюдение всех требований, установленных в законодательных актах по обеспечению безопасности, охране окружающей среды, планированию и осуществлению коммерческой деятельности;
- Определение процедуры разрешения споров.



«Управление результативностью системы автомобильных дорог в 21-м веке», Р.Дж. Данлоп, 21-й Всемирный дорожный конгресс ПМАДК (Куала-Лумпур), 1999 г., стр. 3

Создание регулятора

Наиболее распространенным механизмом выполнения обязательств является создание независимого регуляторного агентства, не подверженного риску контроля со стороны политиков, правительства, операторов или пользователей услуг. Понятно, что такое агентство должно не только обладать финансовой автономией, но также нести ответственность за свои решения.

Существует риск, что граждане не смогут ощутить преимущества от развития партнерства государства и частного бизнеса просто потому, что государственные органы игнорируют его роль в обеспечении справедливого распределения выгод посредством создания независимых регуляторов.

Весьма сложно подробно обозначить, каким должен быть такой регулятор, поскольку его структура и функции напрямую увязаны с видом ГЧП.

В большинстве стран решением становится создание отделов в составе ответственного министерства (обычно Министерства транспорта или Министерства государственных проектов), которые осуществляют мониторинг концессий или иных контрактов с частными операторами. Основным недостатком является то, что в случае разногласий с

правительством очень быстро возникают конфликты интересов. Опыт стран Латинской Америки свидетельствует о том, что отсутствие прозрачности в процессе принятия решений этими отделами по мониторингу часто создает напряженность, широко освещаемую в прессе. В результате, это становится источником политических дебатов о процессе развития ГЧП.

Некомпетентный или подконтрольный регулятор является наилучшим индикатором того, что результат развития ГЧП будет несправедливым. Опыт прошлых лет показывает, что несправедливость ставит в выгодное положение инвесторов и операторов, нежели пользователей, в случае неудовлетворительного составления контрактов, и это зачастую приводит к конфликтам.



«Приватизация и регулирование транспортной инфраструктуры», Антонио Эсташе, Всемирный банк, 1999 г., стр. 24-35,

Какая организация должна быть создана для обеспечения регулирования?

Сегодня в мире насчитывается свыше 200 независимых регуляторных агентств; подобные агентства созданы во всех странах ЕС.

Следует отметить, что в исследованиях их функционирования отсутствует информация, каким образом и почему регуляторные агентства повысили результативность работы инфраструктурных отраслей по обеспечению соответствия требованиям потребителей, инвесторов и процесса развития. В этих исследованиях не объясняются следующие аспекты:

- Какие механизмы работают эффективно, и какие - неудовлетворительно?
- Каким образом регуляторные агентства в сфере инфраструктуры могут улучшить результативность своей работы?
- Роль и значимость регуляторных агентств с точки зрения структуры отрасли, действий регулируемых компаний и государства;
- Роль агентств в сфере инфраструктуры в содействии (или же препятствовании) поиску эффективных решений проблем и путей выхода из кризисных ситуаций.

Подробное обсуждение этих вопросов с полезными комментариями представлено в Справочнике по оценке регуляторных систем в сфере инфраструктуры:



«Справочник по оценке нормативной базы инфраструктуры» (Браун, Стерн и Тененбаум 2006 г.), далее именуемый «Справочник»

В упомянутом Справочнике подробно обсуждаются вопросы последующей оценки деятельности регуляторных агентств в сфере инфраструктуры, в том числе:

- Вид оценки (базовая, среднего уровня или углубленная оценка);
- Кто и как должен проводить оценку;

- Предназначение и виды использования оценок регуляторных агентств;
- Инструментарий оценки (включая типовые технические задания и анкеты);
- Библиография и краткое изложение предыдущей деятельности по проведению оценки в этой области.

Основными отличительными чертами инфраструктурных отраслей, которые, в совокупности, обосновывают необходимость экономического регулирования, являются:

- Данные отрасли являются крайне капиталоемкими с очень длительным сроком эксплуатации основных фондов, которые, как правило, «поглощают» активы в том смысле, что их нельзя продать или повторно использовать.
- Для них и характерна значительная экономия масштаба, особенно, когда речь идет о монопольных сетях, таких как электросети или системы водоснабжения. Это часто создает естественную монополию в транспортном секторе.
- Конечный продукт инфраструктурных отраслей, а именно предоставляемые услуги, потребляются всеми гражданами и необходимы для их благосостояния, а также являются важнейшими производственными ресурсами для всех субъектов хозяйствования.

Эти отличительные черты влекут следующие последствия:

- Потребители нуждаются в защите от злоупотреблений на рынке со стороны провайдеров-монополистов.
- Инвесторы нуждаются в защите от стратегического поведения правительств, у которых есть серьезная мотивация, по мере введения в действие инвестиционных объектов, поддерживать цены не выше уровня эксплуатационных затрат.
- Фактически, как правительства, так и сегодняшние потребители заинтересованы в сохранении текущих цен на низком уровне.

Однако поддержание низких цен может обеспечиваться за счет неподключенных потребителей и откладывания дальнейших инвестиций в жизнеспособные проекты. В развивающихся странах, особенно в Африке, дома обеспеченных жителей городов обычно подключены к системам энергоснабжения, водоснабжения и телекоммуникационным сетям, тогда как большинство (зачастую подавляющее большинство) малообеспеченного сельского населения не имеет доступа к этим системам.

В Справочнике основные задачи регулирования сформулированы в виде трех регуляторных метапринципов:

- **Мета-принцип 1: Доверие:**
Инвесторы должны быть уверены в том, что регуляторная система будет соблюдать свои обязательства.
- **Мета-принцип 2: Легитимность:**
Потребители должны быть уверены, что регуляторная система будет защищать их от использования компаниями своего монопольного положения в форме высоких цен или низкого качества услуг, или их сочетания.
- **Мета-принцип 3: Прозрачность:**

Регуляторная система должна функционировать по принципу прозрачности, чтобы инвесторы и потребители знали «правила игры».

Существуют различные типы и виды регуляторных агентств. Тем не менее, все регуляторы и псевдoreгуляторные агентства (такие, как агентства по мониторингу концессий) должны соблюдать три вышеизложенных рекомендуемых метапринципа регуляторных систем в сфере инфраструктуры.

Технические аспекты регулирования

С точки зрения надзора, контракты ГЧП, отличаются от традиционных контрактов в том, что:

- данные контракты являются многолетними, и в некоторых случаях (концессии по автострадам) они могут действовать в течение нескольких десятилетий;
- суть заключается в том, чтобы извлечь максимальные преимущества от инновационных возможностей частного сектора и, таким образом, обеспечить ему максимальную свободу в плане используемых методов достижения установленных показателей результативности;
- поскольку оператор выполняет функции по управлению частью государственного имущества, ему вменяется в обязанность отчитываться в своих действиях;
- в максимально возможной степени, идея состоит в том, чтобы обеспечить прямое взаимодействие оператора с пользователями и стимулировать его самостоятельно принимать решения о том, какие корректирующие меры следует предпринимать;
- в этой связи, регулирующий орган является конечным гарантом перед гражданами и государственной властью того, что контракт будет исполняться в наилучших общих интересах.

Каждый из этих аспектов влияет на способ выполнения регуляторных функций.

Контракты могут заключаться на длительный период

В течение этого периода могут произойти изменения в законодательной и нормативной правовой базе. Могут измениться социальные требования, в результате которых возникает необходимость изменения уровня качества работ, требуемых по контракту. Стороны контракта могут в конечном итоге прийти к соглашению о том, что некоторые требования контракта являются неприемлемыми.

Фундаментальный принцип партнерства государства и частного бизнеса состоит в том, что если эти изменения делают необходимым адаптацию контракта, и если это влечет убытки для оператора, такой ущерб должен быть компенсирован.

Роль регулятора заключается в том, чтобы внимательно отслеживать эти изменения, информировать оператора о таких изменениях и, при необходимости, обсуждать с ним любые модификации или поправки в контракт, которые могут потребоваться в этой связи.

Применительно к техническим и финансовым аспектам регулирования, эффективной практикой является планирование регулярных встреч для совместного рассмотрения всех модификаций, которые могут потребоваться в результате событий, произошедших в последнее время.

Оператору должна быть предоставлена максимальная инициатива

Исходя из показателей качества работы, которые должны обеспечиваться в соответствии с контрактом, действующая практика предполагает составление оператором руководства с описанием предлагаемых способов достижения данных показателей.

В этой связи важнейшее значение приобретает указание в контракте того факта, что необходимость утверждения регулятором руководств никоим образом не снижает ответственности оператора. Такое утверждение не должно приводить к тому, что обязательства по качеству работ трансформируются в обязательства по используемым методам.

Оператор может в любое время пересмотреть руководство при условии информирования об этом регулятора. Составляемые руководства различаются в зависимости от проектов. Органы государственного управления должны придерживаться обоснованного подхода и требовать от оператора указания только той информации, которая действительно необходима для выполнения его функций.

В руководствах могут охватываться такие тематические направления, как, например, эксплуатация дорог; а также информирование и коммуникационная деятельность; текущее содержание (дороги, сопутствующие объекты, сооружения); зимнее содержание; эксплуатация и техническое обслуживание системы взимания платы за проезд и т.д.

В рамках тематических направлений, рассматриваемых в руководствах, могут быть охвачены следующие аспекты:

- общая организация работ, планируемая оператором, и принцип распределения функций между оператором и его субподрядчиками; персонал и оборудование, планируемые для выполнения различных работ;
- периодичность проверок, проводимых оператором (применительно к дороге, инженерным сооружениям и оборудованию);
- периодичность, характер и способы проведения контрольно-измерительных мероприятий;
- меры, предпринимаемые в случае аварийных ситуаций; договоренности с аварийными службами (аварийный бригады, дорожная полиция, пожарная служба, служба скорой помощи и т.д.);
- возможные схемы взимания платы за проезд и планируемые способы их внедрения;
- организация информирования в случае запланированных (работы на объектах) или непредвиденных событий (аварии, погодные условия и т.д.);
- меры предосторожности в случае проведения работ без закрытия движения или в любых иных ситуациях, требующих частичного закрытия дороги;
- порядок согласования с органами государственного управления соответствующих мер в случае возникновения серьезной ситуации, требующей закрытия дороги;
- порядок предоставления общественности реестра жалоб или иных средств, позволяющих пользователям выразить свое мнение;
- иные мероприятия.

Обязанность оператора по представлению отчетности

Одновременно с предоставлением оператору свободы действий, ему вменяется в обязанность представление отчетности о своих действиях или важнейшей информации регулятору.

Данная обязанность преследует несколько целей:

- создание условий для того чтобы регулятор мог удостовериться в надлежащем выполнении контракта, и обеспечение информации по любым корректировкам, который могут потребоваться;
- предоставление данных в банк данных по дорожной сети, что имеет важнейшее значение для рационального управления всей сетью автомобильных дорог, вне зависимости от того, какой оператор – частный или государственный - отвечает за управление сетью.

Обязанность по представлению отчетности и информации должна распространяться на:

- выполненные работы, результаты и принятые меры, информация о которых должна направляться в регулятор, и
- аварии на дорогах и обстоятельства, в которых они произошли, включая ограничения движения и т.д.

Обязанности оператора по работе с обращениями пользователей

Если при традиционных схемах государственные органы принимают жалобы и обращения пользователей и принимают решения о требуемых мерах, в проектах партнерства государства и частного бизнеса следует придерживаться практики, когда оператор напрямую работает с обращениями пользователей и в максимально возможной степени самостоятельно решает, какие меры должны быть приняты в случае обоснованных претензий.

Безусловно, такой идеальный план не всегда осуществим, и задача регулятора заключается именно в том, чтобы удостовериться, что оператор примет обоснованное решение, руководствуясь как требованиями государственных органов в соответствии с контрактом, так и исходя из требований пользователей и затрат на осуществление мер по исправлению ситуации.

В любом случае, крайне важно обязать оператора определить необходимый механизм получения комментариев пользователей на постоянной основе. Простейшим способом может стать предоставление гражданам книг замечаний и предложений, однако могут также использоваться и другие способы, такие как специальные телефонные номера или электронные адреса для направления обращений.

Проверки, проводимые регулятором

Любые делегированные функции должны проверяться, и деятельность частных операторов в контексте партнерства государства и частного бизнеса не является исключением.

Регулятор отвечает за такие проверки, и, в целом, за проведение любых расследований, инспекций или аудитов, необходимых для того чтобы удостовериться в надлежащем выполнении оператором своих функций. На основании результатов таких проверок могут начисляться штрафы или применяться иные санкции, предусмотренные в контрактах.

В распоряжении регулятора необходимо иметь следующие основные механизмы, которые должны надлежащим образом применяться в каждом конкретном случае:

- проверки с двойным контролем, периодичность которых устанавливается в контракте;
- спонтанные проверки;
- любые мероприятия, предназначенные для проверки действий, предпринятых оператором;
- периодические аудиты соблюдения норм безопасности и охраны окружающей среды;
- опросы пользователей.

Что касается опросов пользователей, полезную информацию можно найти в следующей публикации:



«Качество дорожного обслуживания, оценка, впечатление и ответное поведение пользователей», Всемирная дорожная ассоциация (ПМАДК), 1999 г.

Долгосрочные взаимоотношения государственных и частных организаций являются ключевым параметром партнерства государства и частного бизнеса и создают следующие препятствующие факторы, которые являются обоснованием для создания надлежащей регуляторной системы:

- В случае, когда частный оператор осуществляет деятельность в качестве естественной монополии, должны быть предусмотрены положения по недопущению злоупотребления им своим доминирующим положением.
- В правилах, регулирующих партнерство государства и частного бизнеса, должны учитываться неизбежные изменения, которые произойдут в условиях осуществления проекта с течением времени.

Первостепенной задачей регулирования является оптимизация экономического и социального воздействия проекта. Тем не менее, сложные схемы ГЧП и, в особенности, предусматривающие частное финансирование, должны также включать идентификацию, оценку и распределение факторов проектных рисков с финансовой точки зрения.

Финансовое регулирование компаний, осуществляющих деятельность в сфере инфраструктуры

Теории, разработанные для регулирования монополий, ориентированы на организации коммунального сектора, такие как предприятия, отвечающие за обращение с отходами, электроснабжение, водоснабжение и телекоммуникации. По функциональной структуре эти компании являются корпорациями, реальные активы которых составляют их объекты, техника, оборудование, а также соответствующие контракты на оказание услуг потребителям. Организации коммунального сектора могут иметь различную структуру собственности, включая государственные монополии, предприятия в частичной собственности государства, корпорации, полностью принадлежащие частным инвесторам, и предприятия с правом распоряжения государственными активами в течение определенного периода времени.

Регулирование и тарифы

Наиболее распространенные методы регулирования, взятые из опыта коммунального сектора, в целях недопущения взимания оплаты по завышенным ценам, также применимы к объектам инфраструктуры автомагистралей, и включают регулирование нормы рентабельности и регулирование ценового потолка.

Регулирование нормы рентабельности. В соответствии с этим методом, государственный орган устанавливает фиксированную норму рентабельности на активы и, таким образом, коммунальное предприятие может взимать оплату по цене, соответствующей целям регуляторов. Цены на оказываемые коммунальные услуги могут корректироваться в зависимости от доходности на активы, полученной коммунальным предприятием. Цены могут повышаться и (или) снижаться только в том случае, если полученный уровень рентабельности ниже или выше нормы рентабельности.

Регулирование ценового потолка. Данный вид регулирования находит все более широкое применение в регулируемых отраслях, исходя из убеждения, что он обеспечивает предприятию серьезные стимулы для эффективной работы. В соответствии с этим методом, цены корректируются ежегодно по уровню инфляции плюс или минус фиксированная сумма, которая не связана с доходностью предприятия. Регулирование ценового потолка не показывает, как должны устанавливаться цены на первый год функционирования; этот метод устанавливает только индикативные правила, как эти цены будут меняться с течением времени.

Для того чтобы обеспечить выполнение обязательств по оказанию услуг наиболее эффективным способом, монополии должны составлять план инвестиционных мероприятий, который во многих случаях согласовывается с регулятором. Тем не менее, реализация и финансирование плана инвестиционных мероприятий является ответственностью исключительно самой регулируемой компании. Теории регулирования монополий не разъясняют, каким образом монополии финансируют свои инвестиционные планы, и какие риски они несут при этом.

Возможным объяснением этому может служить следующее:

- в случае естественных монополий, находящихся в государственной собственности (государственные предприятия), всегда присутствуют явные или опосредованные гарантии со стороны государства;
- в случае естественных монополий, находящихся в частной собственности (приватизированные предприятия), финансирование зачастую осуществляется в контексте корпоративного финансирования, при котором покрытием понесенных долгов служит оценка компании как таковой и ее реальных активов;
- в случае государственных монополий в секторе инфраструктуры, и, особенно, в секторе автомобильных дорог, основные реальные активы не принадлежат компании. Это имеет место в рамках схемы партнерства государства и частного бизнеса, когда финансирование осуществляется согласно следующим трем условиям:
 - денежные потоки от реализации проекта должны обеспечивать доходность, которая является достаточно привлекательной для рискованного капитала;
 - уровень гарантий, залога и страхования обеспечивает кредиторам уверенность касательно договорных обязательств и долгов;
 - структура капитала проекта позволяет размежевать проектные риски и риски инициаторов проекта.

Участие частных компаний в секторе наземной транспортной инфраструктуры обычно осуществляется посредством контрактов с органами государственного управления с четко установленными сроками, в течение которых частные компании обязаны построить и (или) обеспечить функционирование конкретных объектов инфраструктуры в обмен на право взимать тарифы или оплату, возмещающие затраты на оказание таких услуг и соответствующие капиталовложения. Такой ассоциированный контракт (далее – контракты ГЧП) определяет риски, которые должны взять на себя государство и частный сектор. Проекты ГЧП реализуются посредством политики перераспределения рисков агенту, который в наибольшей степени подготовлен к тому, чтобы взять на себя такие риски.

Участие частных компаний в проектах в секторе инфраструктуры осуществляется не в рамках структуры корпоративного финансирования, а скорее посредством специальных проектных компаний, в рамках которых технологии бюджетирования корпоративных капиталовложений не могут быть применены напрямую. В этом случае финансирование предоставляется и применяется в качестве технологии финансового структурирования в проектах, в которых, учитывая масштаб инвестиций и продление периодов окупаемости, инициаторы во многих случаях не могут участвовать самостоятельно без принятия необоснованных рисков.

Проекты, осуществляемые в рамках схем партнерства государства и частного бизнеса, имеют характеристики, которые отличают их от традиционных проектов:

- Основной актив, к примеру, шоссе, является собственностью не компании, а государства, и, таким образом реальный актив не может использоваться в качестве залога. Вследствие этого, в качестве залога используются иные активы.
- В целом, проекты не имеют репрезентативной «истории», позволяющей прогнозировать, с определенной степенью уверенности, чистые денежные потоки проекта. По проектам с инвестициями в создание новых объектов и (или)

бесплатных дорог отсутствует статистика по транспортным потокам, и поэтому оценка затрат и денежных потоков в таких случаях требует применения сложных технологий.

- Концепции проектного финансирования и ГЧП в случае монополий в секторе инфраструктуры стали причиной включения нового аспекта в регулирование, а именно финансового параметра. При регулировании монополий в секторе инфраструктуры не следует руководствоваться исключительно критериями эффективности и социального благополучия. Регулирование должно также включать идентификацию, оценку и распределение рисков проекта с финансовой точки зрения.
- Финансовое регулирование представляет собой использование государством ряда финансовых и экономических технологий и механизмов. Его задачей является поддержание стабильной взаимосвязи между риском и предполагаемой доходностью в течение срока действия контракта. Финансовое регулирование должно быть предусмотрено в контракте с самого начала при приглашении к подаче предложений и (или) в соглашении о партнерстве государства и частного бизнеса посредством двух процедур:
 - В плане рисков – в форме положений и (или) договоренностей, определяющих меры и ответственность концессионера наряду с изложением гарантий, обеспечиваемых государством;
 - В плане доходности – в форме определения срока действия контракта, тарифной схемы (абсолютный и относительный уровень оплаты в зависимости от типов транспортных средств и поправочной формулы с течением времени), сроков и программы инвестиционных мероприятий и определения механизмов корректировки в случае, если в период действия контракта соотношение между риском и доходностью утрачивает сбалансированность.

Функционально независимый регулятор поможет обеспечить соблюдение «правил игры» при партнерстве государства и частного бизнеса. Для того чтобы частные инвесторы стали рассматривать возможность партнерства с государством в секторе, регулируемом по принципу ценовых потолков или регуляторного режима, основанного на стимулах, компании должны иметь доходность, по крайней мере, равную стоимости их капиталовложений.

Организация деятельности регуляторов, позволяющая рассчитывать средние тарифы таким образом, чтобы обеспечить операторам стимулы для долгосрочной деятельности является одной из основных корректировок, необходимых для модели ГЧП, которая действует с 1990-х годов. Регулирование и, следовательно, регуляторы, имеют большое значение, и на данный момент развитие регуляторного потенциала в транспортном секторе во всем мире продолжает отставать от развития эквивалентного потенциала в области других государственных услуг.



«Наша ситуация в плане дерегулирования транспортной инфраструктуры и государственно-частного партнерства», Антонио Эсташе и Томас Серебриски, Рабочий документ по изучению политики 3356, июль 2004 г.

Финансовое равновесие концессии

Финансовое регулирование тесно увязано с определением финансово-экономического равновесия, которое заключается в поддержании целевой рентабельности (т.е. нормы рентабельности) предоставляющей стороной в интересах концессионера. Целевая рентабельность является финансовой методикой, включаемой в тендерную документацию в виде математической модели, которая структурирована в соответствии со стандартными параметрами, связанными с оценкой инвестиций.

Модель и, следовательно, целевая рентабельность может быть известна предоставляющей стороне в период действия контракта в том случае, если она была определена для тендерного процесса и оценена при презентации тендера. В этом случае, задачей финансового регулирования является поддержание стабильного уровня рисков и ожидаемой доходности в течение контракта.

Альтернативно, модель и целевая рентабельность концессионера могут быть напрямую неизвестны предоставляющей стороне в период действия контракта. В этом случае финансовая модель и целевая рентабельность могут быть только опосредованно известны (или предполагаться) предоставляющей стороне на момент, когда обсуждается соглашение между двумя сторонами касательно изменений контракта, предусматривающих компенсации концессионеру. Задачей финансового регулирования является поддержание только стабильного уровня рисков в течение контракта, исходя из ожидаемой рентабельности, известной только концессионеру.

Финансовое регулирование в случае, когда государство не знакомо с финансовой моделью

Взаимосвязь между риском и доходностью

Базовым принципом финансирования является существующая взаимосвязь между риском, принимаемым по конкретному проекту, и ожидаемым доходом на инвестиции. Совокупный риск включает два компонента, известные как системный и несистемный риск. Системный риск является эндогенным фактором, который неподконтролен инвестору и отражает чувствительность или непостоянство ожидаемой доходности проекта относительно общего рынка; другими словами, это показатель эластичности, который определяет, каким образом изменения в экономике сказываются на рентабельности проекта.

Данный тип рисков измеряется при помощи бета-коэффициента (β), который представляет собой ковариацию рентабельности проекта и общего рынка, деленную на вариативность общего рынка.

С другой стороны, несистемный риск является эндогенным фактором, присущим проекту и контролируемым посредством диверсификации. Он играет важную роль в финансовом и операционном левеидже, который может быть достигнут компанией.

В этой связи, контракт на выполнение государственных проектов можно анализировать как проект с денежными потоками с определенной ожидаемой доходностью и рисками.

В целом, рентабельность проекта $E(R_p)$ определена в модели оценки доходности финансовых активов (CAPM) как:

$$E(R_p) = R_f + \beta \times (R_m - R_f)$$

где R_f - норма безрисковой рентабельности, R_m - доходность общего рынка и fib - предельный вклад в портфельный риск проекта.

В качестве альтернативы, данное уравнение можно переписать как:

$$E(R_p) = R_f + fib \times PR$$

где PR - надбавка за риск, определяемая как $R_m - R_f$.

Модификация данной модели для стран с высоким страновым риском предполагает модификацию традиционной модели CAPM. Это модификация обозначается как «нулевой бета-коэффициент CAPM», в которой вместо безрисковой нормы рентабельности и нулевой вариативности используется рискованная норма рентабельности с минимальной вариативностью, исходя из условий страны. Такое изменение влечет добавление к стандартной безрисковой норме элемента, отражающего надбавку за риск в соответствии со страновым риском.

Аппроксимация подробно изложена в Разделе 2.5 в работе Инохоса (2001 г.) и рассматривается в Модуле 2 при описании средневзвешенной стоимости капитала (WACC).



Новые вопросы в регулировании естественных монополий: финансовый аспект инфраструктурных проектов ГЧП. С. Инохоса, 2001 г.

Структурирование деятельности в проектах партнерства государства и частного бизнеса в контексте устойчивого соотношения рисков и рентабельности

Во многих случаях исходя из соображений общественного благосостояния, экономической политики или же нежелания пользователей платить, повышение тарифов не представляется возможным и, более того, если имеет место эластичность цен, это приводит к снижению совокупных доходов проекта. Это ограничивает применение в рамках контракта тарифов, которые являлись бы приемлемыми как по социальным соображениям, так и точки зрения частных интересов.

С другой стороны, временной период проектов обычно ограничен текущей стоимостью денежных потоков в том смысле, что длительные периоды (свыше 30 лет) вносят незначительный вклад в текущую стоимость проекта. Более того, продление сроков на период более 30 лет затрудняет возможность финансирования проектов посредством инструментов с фиксированным доходом, поскольку их торгуемость является крайне ограниченной.

Наконец, вклад государства осуществляется только в ограниченных суммах, и его сложно отстаивать с политической точки зрения, когда такие средства направляются на повышение рентабельности частного сектора в рамках проекта, и даже еще в большей степени, когда существует мнение о большей целесообразности использования этих средств в других социально чувствительных секторах, таких как образование или здравоохранение.

Таким образом, ключевой вопрос заключается в том, как составить контракт на реализацию проекта в плане рисков и рентабельности, исходя из допущения, что проект является социально рентабельным, риск является высоким, и что управление такими переменными, как тарифы, сроки и вклад государства не представляется возможным.

Ответом, который опосредованно применяется в контрактных схемах, является партнерство государства и частного бизнеса, основанное на распределении рисков, сопряженных с каждым конкретным проектом. Таким образом, предоставляющая сторона (государство, министерство или государственный орган) снижают бета-коэффициент проектов, исходя из прямого допущения, что риски не могут быть диверсифицированы частным сектором.

Остаточный риск для государства

Пример методологического предложения для гипотетического расчета ожидаемой доходности в модели CAPM в нулевом бета-коэффициентом приведен в Разделе 2.5 в работе Инохоса (2001 г.)



Новые вопросы в регулировании естественных монополий: финансовый аспект инфраструктурных проектов ГЧП. С. Инохоса, 2001 г.

Восстановление рентабельности проекта

Существует широкий критерий для восстановления экономического и финансового равновесия контракта в ситуациях, оказывающих влияние на такое равновесие. Данный метод известен как восстановление рентабельности проекта.

Задача этого метода заключается в модификации финансовых и экономических условий проекта после наступления эндогенных или экзогенных событий, влияющих на эти условия, с тем, чтобы обеспечить восстановление уровня рентабельности, который имел место в исходных условиях на момент принятия решения.

Для достижения этой цели необходимо репродуцировать оценку проекта, произведенную в рамках тендерного процесса, включая значения переменных, определивших принятие решения. Как правило, государство не располагает оценкой, выполненной концессионером, что приводит к переговорному процессу между государством и концессионером, в рамках которого все иные результаты модели по рентабельности сравниваются применительно к конкретным событиям, влияющим на экономическое и финансовое равновесие.

Неудобство этой процедуры в том, что концессионер оказывается в выгодном положении в плане возможности сокрытия позитивного эффекта, который может быть получен по рентабельности проекта, и, в то же время, в его распоряжении имеются механизмы требования компенсации в связи с событиями, которые требуют или не требуют компенсации.

Это еще раз подчеркивает рекомендации данного Руководства о том, что государство должно всегда иметь возможность привлечь консультантов напрямую или посредством тендерного процесса для анализа предложений концессионера о пересмотре любого положения контракта.

Финансовое регулирование в случае, когда государство знакомо с финансовой моделью

Риски

Основополагающим принципом контракта на выполнение государственных проектов является передача проектных рисков субъекту, который наиболее эффективно сможет с ними справиться. Таким образом, этот принцип должен стать центральным элементом, определяющим необходимые корректировки финансовой модели с целью восстановления экономического и финансового равновесия. Эта цель достигается посредством четкой и точной дифференциации:

- между концепциями реальной фирмы (Real Firm, RF) и типовой фирмы (Model Firm, MF); а также
- между рисками, которые берут на себя реальная и типовая фирмы.

при скрупулезном соблюдении юридических положений контракта, как изложено в Модуле 4.

Реальная фирма (RF)

Реальная фирма представляет собой регулируемое предприятие (не иницирующие компании и не компания-учредитель). Это предприятие берет на себя обязанности, установленные в контракте. Оно также берет на себя соответствующие риски и в обмен на это получает вознаграждение. С юридической точки зрения реальная фирма является специальной проектной компанией.

Типовая фирма (MF)

Данная фирма представляет собой инструментальную виртуальную компанию, создаваемую RF в рамках тендерного процесса. MF трансформируется в математическую модель денежных потоков, структура динамики которых зависит от сроков и переданных рисков, установленных в контракте. В течение срока действия контракта MF получает прибыль, которая с точностью равняется рентабельности, указанной в рамках торгов, которая должна быть подтверждена в контракте. MF также определяет компенсацию в связи с наступлением рисков, предусмотренных контрактом.

Вышеуказанное различие призвано обеспечить участвующим партнерам возможность разграничить риски, которые закрепляются за каждым из них. Таким образом, если экономическое и финансовое равновесие (EFE) основано на фиксировании установленной рентабельности, негативные события, которые оказывают влияние на RF и входят в сферу ответственности концессионера, не должны компенсироваться государством.

Исходя из вышеуказанных определений, фактическую рентабельность RF можно выразить как:

$$IRRRF = F\{IRRMf, E\}$$

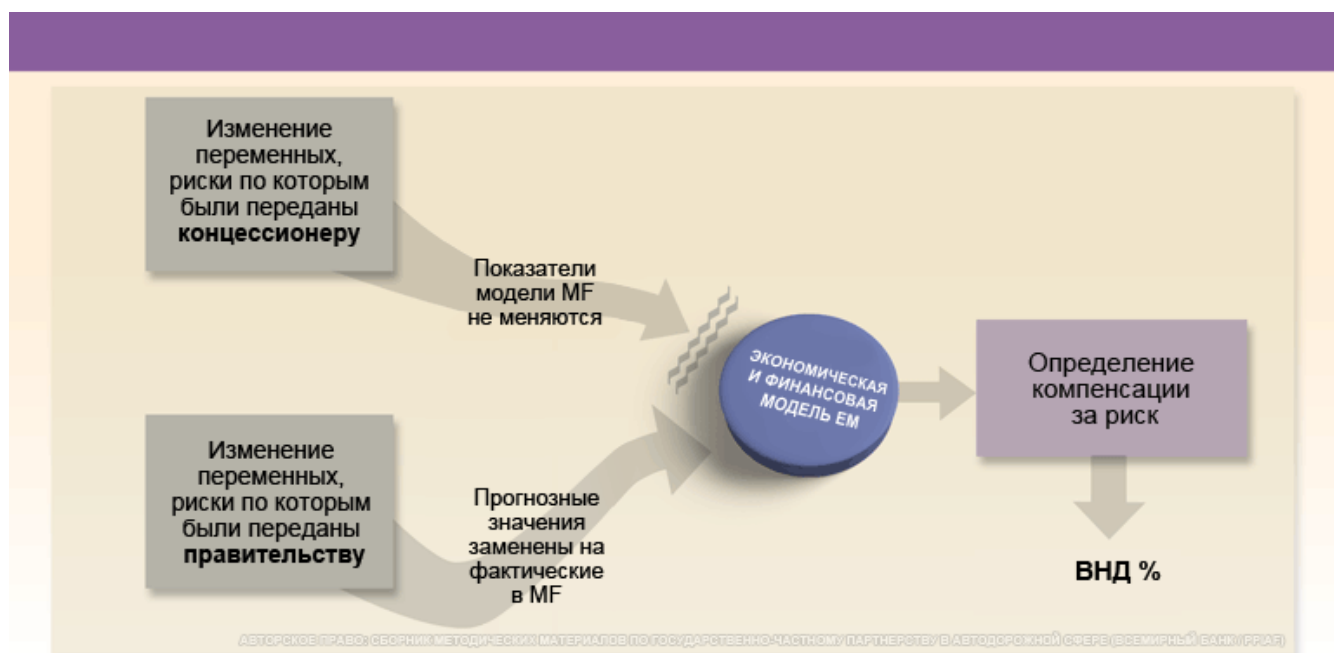
где $IRRRF$ – фактическая рентабельность реальной фирмы, $IRRMF$ – рентабельность типовой фирмы, которая должна поддерживаться в течение срока действия контракта, e – случайная переменная, равная разнице между фактическими и прогнозируемыми значениями по проекту для тех переменных, которые соответствуют рискам, закрепляемым за концессионером.

Например, если риск, связанный с транспортным потоком, закрепляется за концессионером, и фактическое значение транспортного потока выше прогнозируемого

значения в рамках торгов, это дает более высокое значение E . Наоборот, если фактический объем транспортного потока с точностью равен прогнозируемому значению транспортного потока, E будет стремиться к нулю.

Эффект распределения рисков между реальной и типовой фирмами

Как указано выше, MF включает реальные значения переменных, соответствующих рискам, закрепляемых за передающей стороной. Это позволяет отделить риски, закрепленные за фирмой, от рисков, закрепляемых за другими субъектами, что, таким образом, дает возможность определить точный размер компенсации, требуемой для защиты RF от рисков, которые не закреплены за ней, и, одновременно с этим, избежать компенсации RF за риски, которые действительно закреплены за ней.



Таким образом, некоторые системные риски (риски, которые не могут контролироваться) удаляются из MF и закрепляются за государством или непосредственно за пользователями инфраструктурного проекта. Соответственно, устранение системных рисков следует рассматривать в качестве фактора при определении ожидаемой прибыли по контракту. В случае несистемных рисков, они в полном объеме закрепляются за RF исходя из возможности диверсификации.

В качестве поясняющего примера, предположим наличие контракта, в котором инфляционный риск закрепляется за пользователем и за государством путем повторной корректировки установленного тарифа. Риск закрепляется за пользователем, поскольку он в конечном итоге будет производить оплату по более высокому тарифу в случае высокой инфляции, и за государством, поскольку оно должно будет нести политические издержки, сопряженные с санкционированием более высокой платы за проезд по концессионным дорогам. Таким образом, фирма должна получать компенсацию за риск, когда фактическая инфляция превышает уровень, предусмотренный в конкурсном предложении. Это выражается в виде включения значений фактической инфляции в MF, что, в свою очередь, влияет на другие переменные в модели, такие как инвестиции,

иные затраты и тарифы. Полученное в результате изменение поддерживает внутреннюю норму рентабельности на фиксированном уровне.

Противоположным примером является ситуация, когда риск, связанный со спросом, закрепляется за концессионером. В случае уменьшения транспортного потока никакая компенсация не производится. Соответственно, в MF переменная транспортного потока не должна изменяться. В противном случае, модель покажет компенсацию, которая не будет соответствовать условиям контракта, учитывая тот факт, что риск, связанный со спросом, был изначально закреплен за фирмой.

Если резюмировать вышесказанное, то фактические значения переменных, соответствующих рискам, закрепленным за государством, должны быть включены в модель для того чтобы определить в MF компенсации, которые должны производиться. Наоборот, переменные, соответствующие рискам, закрепленным за концессионером, должны поддерживаться на фиксированном уровне в рамках MF, поскольку никакая компенсация не подлежит определению.

Урегулирование конфликтов

Конфликты по регуляторным вопросам часто возникают в секторе инфраструктуры. К их числу обычно относятся разногласия, которые возникают между органами государственного управления или регуляторами и частными компаниями по таким вопросам, как пересмотр тарифов, присуждение концессий, выдача разрешений, выполнение требований и эксплуатационные обязательства.

Механизмы по разрешению споров и конфликтов являются основной составляющей оценки регуляторного риска частными инвесторами в проектах партнерства государства и частного бизнеса.

Механизм управления рисками

Типичные риски для проектов ГЧП в секторе автомагистралей и стандартные механизмы распределения рисков

Основные виды рисков в проектах партнерства государства и частного бизнеса, как правило, связаны с получением полосы отвода, строительством, природоохранными мероприятиями, эксплуатацией и содержанием, транспортными потоками, взиманием платы за проезд, конкурирующими дорогами, политическими мерами (радикальное изменение политики), инфляцией, форексом (в случае финансирования в иностранной валюте) и форс-мажором.

Из вышеперечисленных факторов риска, риски, связанные с превышением сроков и перерасхода средств на этапе строительства, а также объемом транспортного потока и сборами с пользователей (плата за проезд по дорогам), имеют особое значение с точки зрения частных операторов, поскольку именно они обычно берут на себя эти риски.

В случаях, когда частные операторы не осуществляют строительные работы собственными силами, такой риск минимизируется посредством выбора подрядной организации по проектированию, закупкам и строительству через процедуру торгов и заключения контракта, включающего соответствующие положения о стимулах и санкциях.

С другой стороны, проблема риска, связанного с транспортными потоками, как правило, решается двумя способами. В проектах по строительству, эксплуатации и передаче на платной основе риск возлагается на частных операторов (и инвесторов, которые предоставляют им финансирование). Важным вариантом такого подхода является скрытое взимание платы, когда частные партнеры не осуществляют сбор оплаты с пользователей дорог, но, тем не менее, несут риск, связанный с транспортным потоком, поскольку оплата их услуг производится исходя из фактического объема транспортного потока.

Существует и второй способ, когда правительство или государственное агентство берет на себя риск, связанный с транспортным потоком, и частный оператор получает оплату за обеспечение оговоренного объема дорожных услуг вне зависимости от объема транспортного потока. В качестве примера можно привести проекты по схеме «строительство-эксплуатация-передача» на основе ежегодных выплат, которые также известны как проекты по обеспечению услуг.

На сайте Всемирного банка по вопросам инфраструктуры и права представлены типовые матрицы рисков по платным дорогам (сокращенная и полная версии), а также образцы некоторых концессионных соглашений с комментариями и ссылки на другие концессионные соглашения и схемы «проектирование-строительство-эксплуатация».



Страница Всемирного банка «Инфраструктура и право» (потребуется логин и пароль; для доступа выберите «создать учетную запись»)

Анализ рисков

Важно проанализировать факторы риска в экономической оценке для определения достоверности выводов и вероятности того, что поставленные экономические цели могут быть не достигнуты (исходя из чистой дисконтированной стоимости или экономической внутренней нормы рентабельности).

Во многих случаях это показывается в виде чувствительности нормы рентабельности к ряду отдельных событий (изменения в допущениях по затратам, срокам строительных работ, темпам роста транспортного потока и т.д.) а также посредством демонстрации переходной точки по этим переменным, либо по отдельности, либо кумулятивно.

Тем не менее, в последнее время все большее распространение получает практика использования методов моделирования (по методу Монте-Карло) для расчета распределения норм рентабельности исходя из того, что считается обоснованным допущением о диапазоне и распределении конкретных рисков. Для процедуры экспертизы требуются доказательства мер, предусмотренных в проектной документации по минимизации основных видов рисков.



«Оценка транспортного проекта Всемирным банком», Гвильям, Всемирный банк (2000 г.), стр. 10



"Последние тенденции в инструментарии снижения рисков финансирования инфраструктуры. Инновации провайдеров открывают новые возможности". Томоко Мацукава и Одо Хабек. PPIAF Gridlines, 2007 г.

Пример: Проект по концессионной платной дороге в Колумбии

Был выполнен анализ рисков с целью проверки эффекта возможных изменений в допущениях о росте транспортного потока, строительных и эксплуатационных издержках и генерируемых транспортных потоках на осуществимость проекта с экономической точки зрения. Транспортный поток варьировался в зависимости от значимых девиаций в экономическом росте в анализируемый период, исходя из допущения о бета-распределении темпов экономического роста (и, соответственно, объема транспортного потока) в диапазоне от -0,2 и 1,5 при медиане, равной 0,75. Генерируемый транспортный поток также варьируется, исходя из допущения о бета-распределении с изменениями в процентном соотношении генерируемого транспортного потока от 0 до 1,2 от расчетных значений и медиане, равной около 0.9. Строительные и эксплуатационные расходы варьировались в соответствии с треугольным распределением при максимальном значении 1,7 и минимальном значении 0,95 от расчетных затрат. Моделирование этих рисков по методу Монте-Карло показало распределение экономической нормы рентабельности при 25% вероятности, что этот показатель будет ниже 12% в случае, если не учитывать выгоды экономии времени для пассажиров, и около 11% в случае учета этих выгод.



Колумбия – Концессионный проект платных дорог, Всемирный банк, документ по

оценке проекта, (1998 г.)

Моделирование инфраструктурных рисков с использованием программного пакета INFRISK

В последние годы повышение уровня рисков является неизбежным следствием экономических, технологических и финансовых операций по проектам.

Исходя из этого, жизнеспособность долгосрочных капиталовложений, особенно в ключевых инфраструктурных секторах (энергетика, транспортный сектор и телекоммуникации) в значительной степени зависит от оценки и управления рисками, сопряженными с такими инвестициями.

Институт Всемирного банка разработал программный пакет INFRISK, который представляет собой действенный инструмент для количественного измерения и анализа проектных рисков, а также может использоваться в качестве обучающего пакета для повышения уровня знаний и наработки опыта по применению современных технологий управления рисками.

INFRISK является гибкой методикой компьютерного анализа рисков финансовых операций проектов в инфраструктурных секторах.

При помощи удобного для пользователя интерфейса INFRISK позволяет анализировать степень подверженности основных участников контракта (инициатора проекта, кредитующей организации и правительства) различным рыночным, кредитным и операционным рискам на этапах строительства и эксплуатации проекта с капитальными инвестициями.

Конечными результатами являются детерминированный анализ сценариев, вероятностное моделирование, анализ рисков сумм по нескольким периодам по ключевым переменным решения, таким как чистая дисконтированная стоимость, внутренняя норма рентабельности, коэффициент покрытия обслуживания долга и налоговые поступления в государственный бюджет.

Исходя из последних данных в литературе по оценке проектов в условиях неопределенности, программа позволяет использовать широкий набор распределения вероятностей (унифицированное, нормальное, бета, логарифмически нормальное, распределение Стьюдента (t) и Бернулли) при моделировании по методу Монте-Карло вместо того, чтобы полагаться на широко применяемое нормальное распределение.

INFRISK работает вместе с Microsoft Excel. В буклете «Getting Started» приведены инструкции по использованию данного программного пакета.

Портал «Global PPPI Portal» создан в целях удовлетворения спроса на более структурированную и системную сеть по вопросам ГЧП. Институт Всемирного банка предлагает использовать виртуальную библиотеку, электронный дискуссионный форум, календарь событий и другие функции портала в целях содействия контактам между специалистами по вопросам ГЧП по всему миру и совершенствования потенциала глобальной экономики знаний, основанной на партнерстве государства и частного бизнеса.



<http://info.worldbank.org/etools/PPPI-Portal/>

Существуют два фактора, которые отличают финансирование проектов в сфере инфраструктуры от корпоративного и традиционного финансирования проектов при ограниченных ресурсах:

- высокая концентрация проектных рисков на начальном этапе проектного цикла (до завершения);
- характер рисков, который изменяется с началом реализации проекта при относительно стабильном денежном потоке, подверженном рыночному и регуляторному риску по мере завершения проекта.

В упомянутой ниже работе Дайлами, Липкович и Ван Дик приводят описание программного пакета INFRISK, который является компьютерной методикой управления рисками финансовых операций проектов в сфере инфраструктуры, предусматривающих участие частного сектора.

Являясь собственной разработкой Института Всемирного банка, INFRISK является справочным материалом для специалистов-практиков и обучающим инструментарием для повышения уровня знаний и приобретения опыта в сфере применения современных технологий управления рисками. INFRISK позволяет анализировать степень подверженности основных участников контракта (инициатора проекта, кредитующей организации и правительства) различным рыночным, кредитным и операционным рискам. В основе модели лежит концепция экономической и финансовой жизнеспособности проекта.



«Подход к управлению рисками в финансовых операциях инфраструктурных проектов на основании компьютерного стимулирования». Мансур Дайлами, Илья Липкович и Джон Ван Дик. Институт Всемирного банка.

Финансовая методика

В конечном итоге практически во всех проектах партнерства государства и частного бизнеса затрагиваются денежные и финансовые аспекты. Мы бы хотели, чтобы устойчивая политика партнерства государства и частного бизнеса привлекала частных инвесторов, но не ограничиваемся этим. Мы хотели бы привлечь максимальное число надежных и серьезных инвесторов, чтобы максимально задействовать принципы конкуренции.

Финансовая методика увязана и взаимодействует со всеми другими механизмами, но ее описание может быть изложено в отдельном разделе. Концессионное соглашение или контракт в рамках ГЧП, как правило, включают и устанавливают финансовые права, обязательства, детали и сроки и т.д. для сторон контракта. Они обычно изложены в примерном варианте в разработанных Стандартизированных положениях или типовых формах контрактов, которые призваны обеспечить полноценную базу для оказания помощи потенциальным инвесторам проектов ГЧП посредством формулирования четкой и прозрачной основы для осуществления платежей (и содействия инвесторам, если применимо).

В первоначальном расчете общих поступлений, причитающихся провайдеру и (или) концессионеру услуг в рамках ГЧП, имеется несколько потенциальных источников поступлений или доходов в зависимости от типа проекта и вероятных финансовых показателей проекта.

Источниками поступлений и (или) доходов для концессионера являются:

- Поступления исключительно за счет сборов с пользователей и (или) тарифов, что будет иметь место в случае, если проект является финансово жизнеспособным,
- Поступления за счет сборов с пользователей при государственной поддержке, если проект является ограниченно жизнеспособным и финансовая поддержка является обоснованной,
- Единовременные выплаты и (или) аннуитет и (или) плата за эксплуатационную готовность, когда в соответствии с контрактом Правительство производит оплату концессионеру за обеспечение объектов инфраструктуры и сопутствующих услуг либо в согласованной фиксированной сумме в каждый год эксплуатации, либо в сумме, исходя из будущей ситуации, например обеспечения определенного стандарта и (или) пропускной способности автомагистрали и (или) будущих уровней транспортного потока. Такие выплаты могут быть увязаны со сборами с пользователей, или осуществляться независимо от них.

Платежи и поступления

Установление тарифов

Для многих проектов в инфраструктурных секторах, таких как транспортный сектор, подходят соглашения, основанные на тарифах для пользователей. Первоначальные тарифы и последующее повышение тарифов изначально определяются в технико-экономических обоснованиях для обеспечения адекватной или рыночно приемлемой нормы рентабельности, основанной на эффективном функционировании. Задачей конкурсных торгов является минимизация тарифов, изначально рассчитанных правительством, и последующей ставки повышения.

Концепция надлежащей доходности включает ряд значимых, зависимых и иногда противоречащих принципов:

- Необходимость полного возмещения затрат (капитальных затрат, эксплуатационных и финансовых издержек) для обеспечения, по мере возможности, жизнеспособности проекта и оплаты пользователями (нежели налогоплательщиками в целом).
- Приемлемость и возможность оплаты пользователями по предложенным тарифам, дополняемая субсидированием, если такой уровень тарифов не позволяет обеспечить финансовую жизнеспособность проекта. Такой подход основан на концепции дефицита жизнеспособности, согласно которой некоторые потенциальные и целевые пользователи не смогут позволить себе оплачивать услугу, основанную на полном возмещении затрат. Вследствие этого возникает разрыв между уровнем покрытия инвестиций поступлениями от взимаемой оплаты и фактическими расходами проекта.
- Предложенные тарифы и основы для повышения тарифов в течение концессионного периода должны действовать для проекта, а не сектора, и оба параметра должны быть указаны в концессионном соглашении.

Любая предложенная субсидия будет окончательно определена посредством конкурсных торгов для обеспечения наиболее низких обязательств для Правительства.

Корректировка тарифов

Механизмы корректировки тарифов имеют важнейшее значение для концессионных соглашений по транспортным проектам. Хотя изначально тарифы и формулы корректировки тарифов обычно обсуждаются и согласовываются до подписания контракта, может сохраняться множество неопределенностей по тарифам, которые вероятно (или практически наверняка) возникнут в течение концессионного периода.

На протяжении концессионного периода есть вероятность многочисленных изменений, начиная от стоимости основных ресурсов до конкретных требований по услугам и более глубоких изменений правовой среды, в рамках которой работает концессионер. На практике, многие из таких изменений сложно спрогнозировать с точностью или вообще невозможно. Соответственно, концессионные контракты должны предусматривать

возможность корректировки цен с течением времени без изначального знания, какими должны быть такие корректировки, или факторов, обосновывающих их необходимость.

В максимально возможной степени продолжительность концессионных соглашений должна определяться таким образом, чтобы обеспечить изначальное достижение и отражение целевых финансовых показателей с тем, чтобы создать должные стимулы для частного сектора. Тем не менее, определение периодов концессии может преследовать и другие задачи, например, стимулирование будущей конкуренции и учет ситуации на момент передачи в случае проекта по типу «строительство-эксплуатация-передача». Корректировки тарифов должны предусматривать анализ эффективности с тем, чтобы убедиться, продолжается ли оказание услуг при минимально возможных затратах.

В рамках концессионного соглашения правительства должны также проанализировать, каким образом можно установить практичные и адекватные мотивационные связи между тарифами и качеством работы концессионера, т.е. если концессионер не соблюдает требования по качеству работ на 'x', тарифы могут быть снижены на 'y'. Партнеры по концессионному соглашению могут составить перечень принципов качества работ применительно к установлению тарифов и любых пересмотров данных тарифов. Указанные принципы должны различаться в зависимости от вида транспорта.

При разработке проектов ГЧП в транспортном секторе ожидается, что риск изменения обменного курса в значительной степени (за исключением масштабной девальвации) берет на себя частный оператор. В этой связи обычно предлагается увязывать корректировки тарифов с уровнем инфляции, однако возможны вариации в зависимости от проекта и (или) подсектора.

Таким образом, рекомендуемые методы должны учитывать необходимость стимулирования ежегодной эффективности (как правило, стимулирование эффективности, защита потребителя от чрезмерного повышения тарифов но, при этом, гарантирование частным операторам возможности сохранить рентабельность за счет компенсации обоснованного повышения затрат).

Оба типа систем определения тарифов, т.е. регулирование нормы рентабельности (доходность) и формула тарифного потолка (в зависимости от инфляции, но может также включать определенный механизм минимизации риска, связанного со значительными колебаниями обменного курса) или комбинаторный вариант, в котором объединены лучшие черты каждой системы, являются основой для рекомендаций по установлению тарифов в проектах ГЧП.

Единовременные выплаты (аннуитет, плата за эксплуатационную готовность)

Для определенных типов проектов, например, при:

- отсутствии прямого притока поступлений;
- слабой доходной базе;
- более низком уровне спроса по сравнению с приемлемым уровнем; или
- более высоком по сравнению с приемлемым уровне рисков.

в технико-экономических обоснованиях, подготовленных правительством, может быть рекомендована система ежегодных единовременных выплат концессионеру на

основании исключительно обеспечения концессионером эксплуатационной готовности или конкретных результатов (например, достижение конкретных целевых показателей проекта).

Примером аннуитета является контракт, согласно которому концессионер берет на себя обязательства по финансированию и строительству объекта и несет риск, связанный с превышением строительных или временных затрат. Открытие объекта является основанием для годовых платежей исходя из выполнения концессионером определенных предварительно согласованных целевых показателей, таких как количество полос движения, стандарт покрытия, обустройство мест для взимания платы за проезд, времени ожидания для осуществления оплаты и т.д. Ежегодный платеж может (i) зависеть от стандартов и (или) качества работы оператора или (ii) быть увязан со спросом на транспортные перевозки и стандартами качества работ. В примере (ii) можно использовать термин «теневая плата».

В Великобритании в рамках проектов ГЧП, которые получили название «частная финансовая инициатива», широко распространена система единовременных выплат, особенно в секторах здравоохранения и образования, а также в секторе автомобильных дорог. В Индии также весьма популярна система аннуитета для финансирования платных дорог.

Финансовая и (или) бюджетная поддержка, стимулы и гарантии

В отношении проектов, результаты экспертизы которых в соответствии с вышеизложенной процедурой, показали их непригодность для банковского финансирования без поддержки, такая поддержка может быть предложена государством и может предусматривать различные формы и источники. Задача состоит в обеспечении того, чтобы за счет такой поддержки сделать проект финансово жизнеспособным и, следовательно, привлекательным для участников торгов. Любая предложенная субсидия будет окончательно определена посредством конкурсных торгов для обеспечения наиболее низких обязательств для Правительства.

Следует отметить, что имеющиеся средства для поддержки проектов являются ограниченными и, следовательно, только проекты, относящиеся к числу первоочередных приоритетов, смогут получить финансовую или бюджетную поддержку.

Формами такой поддержки могут являться:

Фонд разработки проектов

Для того чтобы подготовить проекты ГЧП для успешного тендера и заключить сделку на оптимальных условиях, исполнительная организация Правительства должна понимать, планировать и структурировать проект.

Для того чтобы обеспечить подготовку полномасштабных и надлежащих технико-экономических обоснований в рамках проектного цикла в соответствии с вышеизложенными принципами, правительство может создать фонд для выделения достаточных ресурсов для подготовки технико-экономических обоснований, которые могут стоить от нескольких сотен тысяч долларов в случае небольших проектов до нескольких миллионов долларов для крупных комплексных проектов. Это может быть оборотный фонд с погашением затрат на подготовку обоснований выигравшими участниками торгов в некоторых случаях, например когда проект является финансово осуществимым.

Концепция дефицита жизнеспособности

Правительство может выделять финансирование для покрытия дефицита жизнеспособности или целевые субсидии для проектов партнерства государства и частного бизнеса, которые являются обоснованными с социальной и экономической точек зрения, но испытывают дефицит финансовой жизнеспособности. Теоретически, объем субсидий не должен превышать чистые экономические выгоды проекта, но, во-первых, бюджетные возможности для субсидирования являются ограниченными и, во-вторых, некоторые страны установили предельное значение для финансирования дефицита жизнеспособности в размере максимум 20% от общей стоимости проекта.

Гарантии и гарантийный фонд

Распределение рисков и условные гарантии могут использоваться в случае, когда по результатам технико-экономических обоснований проект считается финансово жизнеспособным, но некоторые риски, например цены на топливо, спрос на транспортные перевозки и др., выше приемлемого уровня. Будущий финансовый эффект условных гарантий определяется в количественном выражении.

В качестве составной части государственной механизма управления рисками, может возникнуть необходимость в создании гарантийного фонда, который будет обеспечивать покрытие и мониторинг всех гарантий для проектов ГЧП.

Долгосрочная финансовая поддержка

Можно рассмотреть возможность создания Фонда инфраструктурных проектов для предоставления остаточного долгосрочного финансирования по коммерческим ставкам для проектов ГЧП.

Стимулы, предоставляемые государством

На проекты партнерства государства и частного бизнеса будут распространяться налоговые и иные инвестиционные стимулы, которые будут перечислены и доведены до сведения всех заинтересованных участников ГЧП.

Другие формы прямой и косвенной поддержки

Для проектов ГЧП могут быть предусмотрены другие формы прямой и косвенной поддержки. В целом, необходимость в других видах поддержки должна определяться консультантами по операциям Правительства при подготовке технико-экономического обоснования проекта с тем, чтобы все потенциальные участники тендера могли ознакомиться с ними и учесть такую поддержку в своих конкурсных предложениях.

Предельные уровни поддержки проектов партнерства государства и частного бизнеса

Как правило, устанавливаются предельные уровни поддержки проектов партнерства государства и частного бизнеса. Они могут являться общими предельными уровнями и включать предельные значения по дефициту жизнеспособности и финансированию, а также финансовые возможности для гарантий и максимальный объем будущих ежегодных аннуитетных выплат. Другие предельные значения могут устанавливаться для конкретных проектов.

Финансовая поддержка и гарантии

Первоначальный подход – выбор проектов, приемлемых для банковского финансирования

Выбор проектов, приемлемых для банковского финансирования, имеет важнейшее значение для успешной реализации проектов партнерства государства и частного бизнеса, которые предусматривают проектное финансирование. Тем не менее, поскольку понятие «приемлемость для банковского финансирования» во многом

зависит от ограничений и возможностей определения как проекта, так и условий его реализации, «приемлемые для банковского финансирования» проекты либо не существуют, либо все проекты можно считать «приемлемыми для банковского финансирования».

Например, если частный сектор должен финансировать расходы на изыскания, отведение земельного участка и строительные работы на том основании, что он должен взять на себя все риски, связанные с планированием, и может вернуть капиталовложения только при помощи повышения размера оплаты даже в том случае, если действуют предельные уровни оплаты и все прогнозы указывают на то, что объем транспортного потока будет низким, то, вероятно, ни один проект не будет считаться приемлемым для банковского финансирования. С другой стороны, если государственный сектор берет на себя все риски, связанные с планированием, покрывает превышение затрат и согласен компенсировать расходы частного сектора по принципу «себестоимость плюс сбор», практически все проекты могут считаться приемлемыми для банковского финансирования.

Таким образом, приемлемость для банковского финансирования устанавливается исходя из принципа определения проекта (например, проект начинается после отвода земельного участка государственным сектором после завершения процесса планирования) и вводимых ограничений или предоставляемых стимулов касательно реализации посредством концессионного соглашения или в соответствии с нормативными актами. Это означает, что многие проекты могли бы быть приемлемыми для банковского финансирования при качественном определении и при предоставлении достаточных стимулов в действующих условиях.

Таким образом, процедура выбора проектов, приемлемых для банковского финансирования, предполагает выбор проектов, которым можно обеспечить серьезные шансы на успех за счет предоставления достаточных стимулов в рамках государственной поддержки и нормативных актов, при одновременном поддержании этих стимулов в приемлемых пределах и в соответствии с целями передачи рисков.

Государственная поддержка и гарантии

Государственная поддержка проекта ГЧП может предоставляться в различных формах, и ее главным предназначением является содействие финансированию проекта. Механизмы и уровень предоставляемой поддержки зависят от рисков, связанных с передачей объекта частному сектору и требований по финансированию проекта по мере определения структуры распределения рисков. Тем не менее, данные механизмы не включают структуры, предусматривающие 100% ответственность государственного сектора за финансирование или возмещение затрат.

Государственная поддержка может предоставляться в соответствии с общей методикой ГЧП (финансовый регламент) или по результатам прямых переговоров по определению структуры ГЧП для конкретного проекта. Формами государственной поддержки являются:

Материальная поддержка

Прямая финансовая поддержка в форме дотаций, субсидирования капитальных и операционных расходов, налоговых каникул, предоставления земельных участков и существующих дорог, освобождение от уплаты НДС и др.

Прямая государственная финансовая поддержка предусматривает механизмы, которые становятся частью проектного финансирования, или механизмы получения доходов. Такая поддержка может предоставляться в следующих формах:

- Капитальное финансирование в виде дотаций или капитальных субсидий, акционерного капитала или субординированных кредитов, точная форма которых зависит от структуры проекта, амортизационных аспектов, схем распределения прибыли и т.д.
- Субсидирование операционных затрат в форме выплат в зависимости от транспортных потоков или в виде фиксированных ежегодных взносов.
- Опосредованные финансовые взносы могут осуществляться вместо финансирования капитальных расходов в отношении предоставления, например, земельных участков или подъездных дорог и развязок или же, возможно, в отношении некоторых видов деятельности.

Требуемый объем поддержки для финансирования капитальных расходов и субсидирования операционных расходов зависит от (i) возможности проекта обслуживать долг и капитал и (ii) возможности и намерения государственного сектора производить или не производить предварительные взносы. Возможности внесения опосредованного вклада зависят, главным образом, от структуры конкретного проекта, и поддержка операционной деятельности вряд ли будет значительной относительно потребностей в финансировании и может даже противоречить общим целям по обеспечению эффективности при формировании партнерства государства и частного бизнеса.

Нематериальная поддержка

Видами нематериальной поддержки является введение ограничений на использование существующих параллельных дорог (например, ограничения по весу при перевозках на большие расстояния), на создание новых параллельных (бесплатных) дорог, введение оплаты на подъездных дорогах, существенные изменения в законодательстве или нормативных правовых актах, влияющие на экономику проекта и т.д.

Большинство позиций нематериальной поддержки являются в значительной степени специфичными для конкретных проектов и (или) сложными для определения при разработке проекта и формировании партнерства государства и частного бизнеса. Если, например, государственный сектор может смириться с последствиями в случае создания параллельных дорог, он никогда не может полностью гарантировать, что такие дороги не будут построены. Это означает, что если невозможно избежать строительства, то партнеры в конструктивной манере пересмотрят свои взаимоотношения по контракту, тогда как масштаб такого пересмотра будет зависеть от качества и влияния других форм поддержки, которая могла быть предоставлена.

На следующем графике в схематической форме сопоставлены различные формы государственной поддержки проектов ГЧП.



Источник: «Частное финансирование платных дорог», Фишбейн и Баббар, 1996 г.

Гарантии

Наиболее распространенной формой государственной поддержки в виде условных обязательств является гарантия, которая в широком смысле означает обязательство по принятию рисков или, более конкретно, «контрактное соглашение, по которому третья сторона (гарант) соглашается выполнять финансовые или иные обязательства стороны, на которую распространяется гарантия (главного должника) перед другой стороной (получателем) в случае дефолта главного должника».

Другими инструментами поддержки в форме условных обязательств являются, помимо прочего, схемы государственного страхования, неотложная финансовая помощь субнациональным организациям или финансовой системе и оказание помощи в преодолении чрезвычайных ситуаций. Гарантии могут быть структурированы применительно к долговым обязательствам, валютным операциям, спросу, строительным расходам, процентным ставкам и т.д.

Гарантии отличаются друг от друга в зависимости от вида рисков, от которого они обеспечивают защиту, а также по соотношению стоимости обязательств, которые они покрывают. Следовательно, существуют гарантии в отношении политического и регуляторного риска, валютного риска, форс-мажора, риска изменения процентной ставки, риска дефолта, кредитного риска, риска, связанного со стоимостью строительства, риска изменения спроса и многих других рисков. Одновременно с этим, гарантии подразделяются на полные и частичные гарантии в зависимости от уровня поддержки, которую государство считает возможным предоставить, и степени подверженности риску, который государство готово на себя взять.

Наиболее распространены следующие виды гарантий:

- Частичные гарантии рисков, связанных с конкретными проблемами в стране осуществления проекта;

- Частичные кредитные гарантии, которые обеспечивают выплату долговых обязательств на определенные периоды погашения или по определенному соотношению общих кредитных обязательств в случае невыполнения проекта вследствие различных рисков;
- Гарантии с полным покрытием, которые обеспечивают покрытие от всех рисков и когда гарант обязуется полностью погасить обязательства проекта кредитору в случае невыполнения обязательств вследствие любого риска;
- Встречные гарантии, когда правительство обязуется компенсировать внешнему гаранту все суммы, израсходованные в связи с востребованием гарантии.

При этом могут использоваться следующие формы вышеупомянутых гарантий:

- Гарантии по капиталу: Государство может согласиться выкупить субъект частного сектора при определенных обстоятельствах по цене, обеспечивающей минимальную доходность.
- Долговые гарантии: Государство соглашается предоставить гарантии по всем или по определенной части требований по обслуживанию долга или рефинансированию долга на момент истечения срока погашения в случае точечного погашения. Данная гарантия может быть востребована в силу любых причин или в отношении некоторых четко определенных обстоятельств и может быть предоставлена частному сектору в целом или кредиторам посредством, например, прямого соглашения.
- Гарантии в отношении обменного курса: В случае если девальвация местной валюты относительно валюты финансирования проекта превышает определенный уровень, государство может покрыть разницу (часть разницы). В свою очередь, государство может потребовать долю доходов, если девальвация окажется существенно ниже предполагаемого уровня.
- Гарантии в отношении транспортных потоков и поступлений: Если транспортные потоки (или поступления) ниже ожидаемого уровня, государство может оказать финансовую помощь для покрытия разницы (части разницы); при этом гарантия в отношении поступлений шире, чем гарантия в отношении транспортных потоков, поскольку она также покрывает риск, связанный со ставками платы за проезд по дорогам. В свою очередь, государство может потребовать долю доходов, если транспортные потоки (доходы) окажутся существенно выше предполагаемого уровня.

Гарантии являются инструментами, которые предназначены для того, чтобы стимулировать распределение рисков между субъектами хозяйствования, участвующими в проекте. Качественная и скрупулезная разработка и мониторинг этих инструментов могут способствовать достижению поставленных целей без перенесения избыточных издержек на государство при сохранении привлекательности для частных инвесторов. Например, предоставление частичных гарантий (покрывающих менее 100% основных кредитов) может смягчить моральный ущерб, который может понести сторона, которой выдаются гарантии, за счет сближения ее интересов с интересами правительства, чем если бы ей была предложена полная гарантия.

Ограничение гарантии покрытием выплаты долга, а не прибылью на собственный капитал, или взимание сбора за выданные гарантии может также обеспечить функционирование гарантируемой стороны по принципу оценки рисков и контроля. Это также может способствовать тому, что гарантируемая сторона будет воздерживаться от

непродуманных действий при реализации проектов в надежде на то, что государство окажет ей помощь в случае неблагоприятного развития ситуации.

Если предполагаемые расходы на гарантии остаются скрытыми в государственной бюджетно-налоговой системе, они имеют тенденцию неявно аккумулировать риски и, следовательно, создавать финансовые проблемы для государства. Таким образом, в конечном счете гарантии могут создать серьезную нагрузку на финансовые ресурсы страны, особенно в случае экономического спада. В этой связи важно оценить стоимость гарантий и предусмотреть их.

Оценка стоимости гарантий

Определение стоимости гарантий является действенным способом снижения вероятности морального риска, сопряженного с неценовой гарантией, ослабления стремления инвесторов требовать чрезмерного покрытия, переложения стоимости гарантий на потребителей услуг, предоставляемых в рамках гарантируемого проекта, нежели на налогоплательщиков в целом, а также дает государству возможность не только покрывать риск, связанный со снижением стоимости, но также извлекать выгоду за счет потенциального повышения доходности посредством приобретения варрантов по соответствующему проекту.

Существуют четыре общих методики определения стоимости гарантий:

Первые две методики – актуарная и эконометрическая модели – имеют ряд недостатков применительно к гарантиям по проектам в сфере инфраструктуры, поскольку, для этих проектов, как правило, отсутствуют данные по временным периодам, по которым можно осуществлять расчеты.

Третья методика основана на теории определения цены фондового опциона, когда гарантия считается опционом продажи и покупки (европейских) ценных бумаг, и предусматривает возможность использования стохастических методов для решения проблемы отсутствия данных по временным периодам.

Четвертая методика, известная как анализ непогашенных в срок облигаций, рассматривает гарантию как разницу между безрисковой облигацией и непогашенной облигацией, и поэтому предполагает использование данных рейтинговых агентств или оценок финансовых рынков для определения стоимости гарантии. Более подробная информация представлена в работе Альмейда и Инохоса (2001 г.).



«Пересмотр современных методов управления условной ответственностью – библиография». Альмейда и Инохоса. 2001 г.

Остаточный риск и условные обязательства

Частные компании зачастую не склонны брать на себя риски, присущие проектам в сфере инфраструктуры. Ввиду длительного периода строительства в таких проектах, инвесторы объектов инфраструктуры обычно предоставляют свои финансовые средства принимающим странам в течение весьма длительного времени, часто на протяжении десятилетий. В отличие от портфельных инвестиций, у инвесторов

отсутствует возможность оперативного вывода средств в случае политической нестабильности или непостоянства экономической ситуации.

Таким образом, инвесторы объектов инфраструктуры несут не только бизнес-риски, которые считаются нормальными для любых инвестиций, такие как коммерческие и финансовые риски, но также риски, которые могут находиться под прямым контролем или влиянием правительств принимающих стран и могут быть напрямую связаны с политикой, проводимой в течение длительного времени.

Воспринимаемое присутствие и степень таких рисков определяет тот риск, которые инвесторы ассоциируют с конкретной страной и, соответственно, норму рентабельности, необходимую им для того чтобы направить свои средства в данную страну. Оценки страновых рисков обычно предлагаются участникам международного рынка кредитными рейтинговыми агентствами, такими как Standard & Poor's™, Moody's™ и Duff & Phelps™.

Обычно инвесторы заинтересованы в направлении средств при низкой стоимости капитала в страны с низким страновым риском, т.е. в страны со стабильной макроэкономической и политической ситуацией, устойчивой и надежной нормативной базой. Наоборот, для стран с высоким страновым риском стоимость капитала будет существенно выше, и даже могут возникнуть сложности с привлечением инвестиций в целом.

Наработки в сфере планирования по условным обязательствам

Когда правительства заинтересованы в привлечении инвестиций частного сектора для реализации проектов в сфере инфраструктуры, их обычно просят предоставить дотации, гарантии или иные виды бюджетной поддержки. Принятие правительством неправильных решений может повлечь значительные издержки. В попытке предоставить поддержку без незамедлительного внесения денежных средств, например, правительства часто соглашаются взять на себя проектные риски и, в некоторых случаях, впоследствии сталкиваются с финансовыми проблемами. Даже когда правительства выбирают вариант предоставления субсидий в денежной форме, они не всегда достигают своих реальных задач. В других случаях, однако, решение правительства не оказывать поддержку может вызвать проблемы: правительства некоторых стран, возможно, могли бы избежать противодействия, отрицательно сказывающегося на проектах с участием частного сектора, если бы они на определенный период времени продолжили бы предоставлять субсидии, которые они в скрытой форме выделяют убыточным государственным предприятиям. Правительства, которые не предоставляют поддержку в целях снижения политических и регуляторных рисков, могут вообще не получить инвестиций.

В данном Руководстве представлена методика, призванная помочь правительствам в принятии взвешенных решений относительно предоставления бюджетно-налоговой поддержки (например, денежные субсидии на основании результатов, дотации в неденежной форме, налоговые льготы, участие в капиталовложениях, гарантии по рискам, подконтрольным правительству и гарантии по рискам, неподконтрольным правительству).

В данном Руководстве рассматриваются пять возможных задач правительства:

- учет внешних факторов на рынках инфраструктуры;

- преодоление трудностей на рынках для финансирования инфраструктуры;
- минимизация политических и регуляторных рисков;
- преодоление политических ограничений по ценам или рентабельности; а также
- перераспределение ресурсов в интересах малообеспеченных категорий населения посредством инфраструктуры.

Также рассматриваются шесть возможных бюджетно-налоговых механизмов для достижения указанных задач:

- денежные субсидии на основании результатов;
- дотации в неденежной форме;
- налоговые льготы;
- участие в капиталовложениях;
- гарантии по рискам, подконтрольным правительству; а также
- гарантии по рискам, неподконтрольным правительству.

Поскольку каждый проект в сфере инфраструктуры имеет свои отличительные особенности, в данном Руководстве не ставится задача изложить универсально применимые рекомендации о целесообразности использования различных механизмов бюджетно-налоговой поддержки, которые имеются в распоряжении правительства. Тем не менее, аргументируется, что денежные субсидии на основании результатов имеют две значимые характеристики: они могут быть четко ориентированы на достижение поставленной цели, и расходы на предоставление таких субсидий, как правило, очевидны. Это не означает, что денежные субсидии всегда являются экономичными; на практике их адресная направленность зачастую является неудовлетворительной.

Вне зависимости от того, какой другой механизм используется, возникает естественный вопрос о том, используется ли данный механизм по той причине, что он наиболее эффективно обеспечивает достижение поставленной цели, или же лишь потому, что затраты на данный механизм не являются прозрачными и он не попадает под систему стандартного контроля расходов? В некоторых случаях следует рассмотреть возможность использования других механизмов, а не денежных субсидий на основании результатов. В частности, наиболее действенным способом преодоления политических и регуляторных рисков могут стать государственные гарантии по конкретным политическим и регуляторным рискам.

В основе решений правительства редко лежат исключительно результаты анализа эффективности затрат. Для выработки эффективного решения о финансовой поддержке также требуются процедуры принятия решений, которые стимулируют качественный анализ и сдерживают влияние соображений собственной выгоды. По существу, такие процедуры обеспечивают принятие решений лицами или организациями, которые располагают достаточной информацией и имеют сильную мотивацию для принятия качественных решений – либо посредством делегирования решения тем, у кого уже есть надлежащая информация и мотивация или посредством совершенствования мотивации и информации, имеющейся в распоряжении тех, кто в настоящий момент принимает решения.

Некоторые стратегии могут усилить сочетание информации, мотивации и решений, а именно закрепление ответственности за лицами, работающими над решением задачи

(нежели инструментарием или услугами в сфере инфраструктуры); разграничение принятия решений и оказания услуг; привлечение тех, кто отвечает за расходы; а также использование форумов принятия решений, в рамках которых акцент делается на компромисс; регулярная подготовка информации о затратах и выгодах; введение требования о регулярном обнародовании информации; взимание платы за определенные виды поддержки и обеспечение подотчетности по принятым решениям.



«Государственные средства для частной инфраструктуры: решение о предоставлении гарантий, основанных на результатах субсидий и других видов финансовой поддержки». Рабочий документ Всемирного банка № 1, Тимоти Ирвин, Август 2003 г.

В случае высокого странового риска правительства широко используют механизмы условных обязательств для привлечения частного капитала в проекты в сфере инфраструктуры по удовлетворительным ставкам в целях их поддержки. Посредством данных механизмов правительства делят с частными компаниями некоторые или все вышеперечисленные риски, снижая, таким образом, требуемую норму рентабельности инвестора.

Комитет по международным стандартам бухгалтерского учета определяет условность как ситуацию или условие, конечный результат которых обусловлен исключительно наступлением или ненаступлением одного или нескольких событий. Следовательно, государственная поддержка посредством механизма условных обязательств предоставляется только при наступлении предварительно оговоренного события. В таком случае, обязательство становится прямой задолженностью для правительства.

Гибкость механизмов условных обязательств, в особенности гарантий, создает определенные преимущества для правительства: как отмечено выше, они могут снизить стоимость капитала для проекта в конкретной стране; они помогают усилить заинтересованность и поддержку государственных органов и субнациональных субъектов; они могут быть структурированы таким образом, чтобы преодолеть широкий спектр рисков, которые не связаны с проектными или страновыми ограничениями, и они не предусматривают незамедлительное выделение денежных средств.

С другой стороны, условные обязательства создают потенциальный бюджетный риск для правительств, а также моральный риск на рынке. Условные обязательства часто не отражаются официально; другими словами, они напрямую не ассоциируются с какой-либо существующей бюджетной программой, что затрудняет их мониторинг и контроль. Поскольку они не являются текущими ассигнованиями и не отражены в бюджете, условные обязательства позволяют политикам реализовывать политические цели, которые не обязательно заложены в бюджете, и также могут вынудить правительства отложить структурные реформы. Такая ситуация может создать мотивацию для политиков, руководствующихся краткосрочным видением задач, предоставлять скрытую государственную поддержку определенным проектам и заинтересованным группам при одновременном аккумуляции чрезмерных условных обязательств, бюджетные издержки которых могут не обнародоваться в течение неопределенного периода времени до наступления конкретного события, активирующего предъявление требований на государственные ресурсы. Подобные действия создают

неопределенность касательно потребностей в государственном финансировании и создают угрозу для финансовой стабильности в будущем.

В следующем разделе приведены базовые рекомендации, призванные помочь разработчикам политики в управлении условными обязательствами.

Финансово-бюджетные принципы

Кодекс о финансово-бюджетной прозрачности

Международный валютный фонд (МВФ) разработал исчерпывающий перечень руководящих указаний касательно надлежащего контроля условных обязательств со стороны национальных правительств. В частности, Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности финансово-бюджетных отношений предусматривает ряд мер, направленных на повышение точности финансово-бюджетного планирования и отчетности при наличии условных обязательств, что, таким образом, способствует повышению доверия к финансово-бюджетной политике за счет обнародования информации и подотчетности государства при наличии факторов риска в целях обеспечения макроэкономической стабильности и экономического роста.

В этой связи в Кодексе устанавливается, что «отчетность должна публиковаться вместе с годовым бюджетом с описанием сути и финансово-бюджетной значимости условных обязательств, налоговых расходов и квази-фискальных мер».

Соответственно, в Разделе 2.1.3 Руководства по обеспечению прозрачности финансово-бюджетных отношений приведены актуальные примеры условных обязательств, как явных, так и скрытых, обозначены виды рисков, сопряженные с условными обязательствами, а также недостатки традиционного бюджетного учета на основании движения денежных средств. В Руководстве разъясняются преимущества точного учета условных обязательств при управлении финансово-бюджетными рисками и разработке политики, предусматривающей распределение рисков между государством и частным сектором.

В Руководстве также рекомендуется включать отчетность по основным условным обязательствам центрального правительства, а также учитывать их в качестве составной части оценки финансово-бюджетных рисков в более широком контексте. Предлагается включать в отчетность краткое изложение сути каждого условного обязательства с указанием получателей для того чтобы обеспечить адекватную оценку «потенциальной финансово-бюджетной значимости и снизить возможность злоупотреблений за счет режима преференций».

В Руководстве рекомендованы следующие меры: а) включение оценки предполагаемой стоимости каждого условного обязательства (до предельного уровня, установленного исходя из технических возможностей); б) предоставление информации об основе проведения расчетов, и с) регистрация условных обязательств, отраженных в бюджете за предыдущий год, которые влекут расходы в течение текущего года.

В той степени, в какой эти руководящие указания могут быть поэтапно внедрены странами-членами МВФ и, таким образом, в конечном итоге стать индикативной основой для разработки финансово-бюджетной политики на устойчивой основе, национальным правительствам рекомендуется принимать во внимание меры, предложенные в Кодексе, особенно в части управления условными обязательствами.

Государственное управление условными обязательствами

В работе Шика предложены четыре метода контроля и управления финансово-бюджетными рисками, связанными с условными обязательствами:

- первый метод требует позиции открытости со стороны правительства в отношении видов рисков, а также объема и итоговой стоимости данных обязательств и оценки вероятности, что условные обязательства будут в конечном итоге востребованы;
- второй метод предполагает включение рисков, которые принимает на себя государство, в текущий бюджетный процесс, когда чем более прямым и явным является риск, тем более приемлемым является бюджетирование соответствующих ресурсов для финансирования предполагаемых расходов на существующие условные обязательства;
- третий метод предполагает, что правительство должно ограничить риски до их принятия посредством определения критериев, которыми следует руководствоваться при принятии решения о том, следует ли правительству брать на себя условные обязательства;
- четвертый метод предусматривает использование правительствами рыночных механизмов полной или частичной передачи или оценки рисков частному сектору.

В соответствии с тремя первыми методами, предложенными в работе Шика, Льюиса и Моуди (1997 г.) рекомендуют правительствам использовать метод интегрированного управления рисками, включающий следующие компоненты:

- компиляция, идентификация и классификация возникающих видов рисков;
- измерение степени подверженности риску;
- включение цифровых показателей подверженности риску в национальные счета и бюджет;
- определение степени приемлемости риска для государства и критериев формирования адекватных резервов на случай непредвиденных потерь;
- внедрение систем надзора и контроля подверженности риску.

Можно сделать вывод, что данные авторы согласны с тем, что правительства должны проводить систематический мониторинг и признавать наличие будущих обязательств. Таким образом, они должны вести учет, проводить оценку, составлять бюджет и публично признавать подверженность риску, связанному с наличием условных обязательств.

В следующих подразделах представлено описание компонентов метода интегрированного управления рисками, предложенного Льюисом и Моуди.

Методы управления условными обязательствами, используемые частным сектором

За последнее десятилетие частный сектор, особенно корпорации, коммерческие банки и страховые компании, достигли значительного прогресса в работе с условными обязательствами. В свете этого в работе Шика (2000 г.) высказывается предложение о

том, что поскольку бизнес-сектор располагает более совершенным статистическим инструментарием и стратегиями хеджирования для оценки, измерения и управления рисками, нет причин, препятствующих правительствам воспользоваться соответствующей коммерческой практикой при проведении анализа и осуществлении надзора за финансово-бюджетным риском. В этой связи предлагаются два примера управления условными обязательствами и определения достаточности капитала в коммерческой банковской деятельности, которые можно использовать в качестве иллюстративной аргументации для государственного сектора: показатель достаточности капитала по Базельскому соглашению (Basle Agreement Capital Adequacy Ratio) и рисковая стоимость (Value at Risk).

Более подробная информация по вопросам управления условными обязательствами представлена в работе Альмейда и Инохоса (2001 г.):



«Пересмотр современных методов управления условной ответственностью – библиография». Альмейда и Инохоса. 2001 г.

Институциональные механизмы и реформы

Управление институциональными изменениями

Структура управления дорогами должна быть сформирована таким образом, чтобы обеспечивать ключевые результаты, которые пользователи дорог считают значимыми, и, при этом, обеспечивать эффективность, которая должна являться неотъемлемой характеристикой частного сектора. Издержки, связанные с неудовлетворительным управлением и финансированием дорог, несут, преимущественно, пользователи дорог.

Существует множество структур по управлению дорогами, начиная от традиционных департаментов по государственным проектам до коммерческих компаний, собственником которых является государство. Чем ближе приближение к структуре, функционирующей по принципу компании, тем больший акцент будет делаться на эффективное расходование средств и удовлетворение нужд потребителей.



«Пересмотр современных методов управления условной ответственностью – библиография». Альмейда и Инохоса. 2001 г.



«Управление результативностью системы автомобильных дорог в 21-м веке», Р.Дж. Данлоп, 21-й Всемирный дорожный конгресс ПМАДК (Куала-Лумпур), 1999 г.

Различные способы приближения к структуре, функционирующей по принципу компании, могут включать заключение контрактов с частными организациями на выполнение работ, изучение эффективных методов заключения контрактов с третьими сторонами, наем и оплата труда профессиональных сотрудников, создание устойчивых управленческих структур и соответствующих систем управления информацией.

Такие реформы повышают рыночную дисциплину, предоставляют руководителям свободу действий для работы на коммерческих принципах и усиливают их ответственность. Они также способствуют объективности при определении приоритетов, утверждении программ обеспечения качества, сравнении работ, производимых собственными силами, с работами, производимыми подрядчиками и при оценке адекватных технологий дорожных работ.

Из других разделов данного Руководство следует, что для управления дорогами могут разрабатываться различные организационные структуры. Тем не менее, следующие аспекты имеют важнейшее значение:

- Подотчетность;
- Эффективное использование средств;
- Удовлетворение нужд потребителей;

- Ответственность за обеспечение безопасности и охрану окружающей среды.



«Коммерческий менеджмент и финансирование дорог», И. Хегги и П. Викерс, технический документ № 409 (1998 г.), стр. 32

Государственные организации

Правительства и государственные организации продолжают играть центральную роль в планировании, регулировании и предоставлении инфраструктуры вне зависимости от того, финансируются ли некоторые или все объекты инфраструктуры в рамках ГЧП или же такой вид финансирования отсутствует. Очевидно, что для этих трех сценариев и промежуточных условий требуются различные механизмы ГЧП.

Это также означает, что правительства должны управлять процессом реформ, что всегда сопряжено с трудностями, поскольку практически во всех случаях будут выигравшие и проигравшие.

Правительства также продолжают нести ответственность за экономическое развитие, в том числе за решение социальных задач, которые могут быть в определенной степени достигнуты за счет программ ГЧП, если таковые предусмотрены при определении целей.

Правительства также отвечают за финансирование инфраструктуры, резервирование финансовых ресурсов и минимизацию общего риска для всех «государственных» проектов, вне зависимости от того, предполагается ли ГЧП в таких проектах и разработаны ли они на центральном или субнациональном уровне. Это также имеет значение для местного финансового рынка, финансовых институтов и механизмов финансирования, которые государство может поддерживать, регулировать, финансировать в случае целесообразности и стимулировать.



«Инфраструктура в Латинской Америке и Карибском регионе – последние события и основные проблемы», Фой и Моррисон, Всемирный банк, 2007 г.

Масштаб развития партнерства государства и частного бизнеса

Как уже отмечалось, ГЧП и его механизмы могут предусматривать множество различных форм частного партнерства. Наиболее успешным результатом развития ГЧП является ситуация, когда значительная часть транспортной инфраструктуры и услуг находится в ведении частного сектора. Даже в секторе автомобильных дорог, где сохраняется необходимость в государственных инвестициях для дорог с низкими транспортными потоками, платные дороги приобретают все большее значение при увеличении их доли в совокупных транспортных потребностях, как, например, в Аргентине и некоторых регионах Бразилии. Поэтому представляется оправданным прогнозировать усиление этой тенденции, поскольку спрос на транспортные услуги продолжает расти гораздо более высокими темпами, чем возможности государства по привлечению ресурсов для их финансирования.

Основное преимущество оказания услуг частным сектором заключается в том, что это позволяет государственным администраторам сосредоточить усилия на планировании, политике и регулировании. В свою очередь, частному сектору предоставляется возможность делать то, что ему удастся лучше всего и, в особенности, повышать эффективность и качество услуг.

В некоторых случаях правительства приходят к выводу о финансовой целесообразности приватизации услуг, требующих огромного количества субсидий при высоких затратах на их оказание, поскольку частные операторы во многих случаях могут сократить эти затраты достаточно быстро.

Приватизация государственных услуг затрагивает многие вопросы, которые должны решать те, кто отвечает за проведение реформ. К их числу относятся формы конкуренции, тип разукрупнения, определение последовательности действий с ранжированием государственных целей. Наиболее сложной задачей для правительств является подготовка к реализации обязательств, принятых в рамках соглашений по созданию ГЧП. Это означает, что после создания партнерства государства и частного бизнеса, Министерству транспорта придется сдерживать стремление создать теневое управления видами деятельности, которые раньше находились в его ведении.

С другой стороны, передача услуг в сфере инфраструктуры в ведение частного сектора не должна приводить к льготным сделкам или получению прибыли, обеспеченной государственными гарантиями. Услуги должны оказывать компании с регулируемыми потоками доходов, которые получают прибыль за счет повышения эффективности и генерирования дополнительного спроса.

Различные этапы

А.Талвити выделяет пять этапов процесса реорганизации дорожного агентства в направлении формирования системы «заказчик-исполнитель», в рамках которой функции по оказанию государственных услуг в конечном итоге передаются частному сектору:

- Создание традиционной организации по строительству и эксплуатации.
- Идентификация функций заказчика и исполнителя. Заказчик отвечает за государственные функции, а именно администрирование, управление и планирование; заключение контрактов, сбор соответствующей информации и распределение функций применительно к автомобильным дорогам. Исполнитель отвечает за выполнение работ, а именно проектирование, строительство, содержание и эксплуатацию системы автомобильных дорог.
- Разграничение организации-заказчика и организации-исполнителя; учреждение Совета по автомобильным дорогам.
- Акционирование организации-исполнителя или формирование партнерства государства и частного бизнеса и создание самостоятельного дорожного агентства (заказчика); создание дорожного фонда.
- Акционирование Агентства по автомобильным дорогам (заказчика).

Переход от этапа 1 к этапу 2 означает внедрение децентрализованной организационной структуры дорожного агентства. Значимость специализации возрастает; начинается идентификация функций заказчика и исполнителя. Впоследствии на данном этапе Министерство транспорта начинает сосредотачивать усилия на политике, охватывающей несколько видов транспорта; Дорожное агентство приступает к работе по децентрализации.

На третьем этапе результатом более широкого использования рыночных механизмов становится разделение организации-заказчика и организации-исполнителя. В качестве

организации-заказчика продолжает выступать Дорожное агентство; организация-исполнитель подотчетна либо напрямую Министерству транспорта (как в Польше) или центральному аппарату дорожного агентства (как в Скандинавских странах). Как правило, на этой стадии появляется Совет по автомобильным дорогам. Дорожное агентство проводит децентрализацию своей организационной структуры. Центральный аппарат осуществляет руководство, а подотчетные ему региональные департаменты отвечают за качество и количество оказываемых услуг. Министерство делегирует бюджетные и иные полномочия дорожному агентству (заказчику) и Совету по автомобильным дорогам. Министерство определяет только общую цель администрирования, широкие задачи (которые периодически изменяются) и годовой бюджет.

На четвертом этапе осуществляется приватизация организации-исполнителя и создается дорожный фонд с целью обеспечения частичной самостоятельности дорожного агентства. Министерство, скорее всего, делегирует все бюджетные полномочия дорожному агентству через Совет по автомобильным дорогам и сосредотачивает усилия на определении и совершенствовании основ политики. Центральный аппарат дорожного агентства, который на данном этапе несет ответственность за единообразие политики, распределение бюджетных ресурсов, решение важных задач и аудит результативности функционирования, является немногочисленным и осуществляет эффективное управление с использованием современных технологий и систем управления. Управление дорожной программой осуществляют региональные департаменты. Они также проводят измерения результативности, которые носят институциональный характер.

На пятом этапе Дорожное агентство (заказчик) акционируется и становится официальным собственником автомобильных дорог от имени государства. Дорожное агентство выступает моделью частной корпорации в ведении Министерства. Источником его доходов является дорожный фонд, финансируемый за счет сборов с пользователей дорог.

Некоторые проблемы могут сохраниться даже на четвертом этапе после того, как Дорожное агентство становится организацией-заказчиком и осуществлена приватизация. К числу основных проблем относятся нечеткое административное функционирование, неоптимальный размер дорожной сети, бюджетные проблемы, невыполнение (или перевыполнение) работ по содержанию дорог, неэффективность управления и игнорирование социального эффекта дорог. Способом решения некоторых из этих проблем может стать акционирование организации-заказчика, предлагаемое на пятом этапе в качестве кульминационной стадии эволюционного процесса.

Может ли страна пропустить некоторые из этих этапов? Часто предлагается перейти от Этапа 1 сразу к Этапу 3 и пропустить Этап 2. Тем не менее, Этап 2 предусматривает много важных, зачастую одновременно происходящих действий, без выполнения которых успех Этапа 3 невозможен. К их числу относятся идентификация и изучение новых функций (заказчика, исполнителя), реорганизация сектора, разработка законодательной и нормативной правовой базы, совершенствование процедур заключения контрактов, возникновение новых аспектов (безопасность дорожного движения, общественный транспорт, инженерная экономика) и разработка современных механизмов управления (сбор данных по дорогам и транспортным потокам, дорожный банк данных, системы управления).

Описанный процесс трансформации подлежит пересмотру по мере приобретения дополнительных навыков при управлении институциональными изменениями. Для управления современным Дорожным агентством специалисты должны приобретать опыт в значительной мере посредством практики.

Процесс изменений

При помощи представленного ниже рисунка Антти Талвиту описывает различные этапы процесса реформирования и основные действия, которые должны осуществляться на каждом этапе. На рисунке отображен увеличивающийся уровень понимания процесса Дорожным агентством и растущее число привлекаемого персонала.



Источник: Талвиту (1998 г.)

С дополнительной информацией можно ознакомиться в работе Антти П. Талвиту:



«Международный опыт перестройки дорожного сектора», А. Талвиту, исследования в области транспорта, запись № 1556, 1998 г., стр.6.

Примеры странового опыта

Колумбийский институт по автомагистралям

В 1994 год Министерство транспорта Колумбии передало свои функции по управлению национальными магистралями полуавтономному институту и упразднило всю систему выполнения целевых работ. В 1996 году новый Национальный институт по автомагистралям (INVIAS) принял решение (при финансовой поддержке Всемирного банка) о начале реализации масштабной программы модернизации в целях усиления

институциональных и финансовых ресурсов для управления сетями и инфраструктурой автомобильных дорог.

INVIAS работал с группой консультантов по вопросам оперативной диагностики, планирования и реализации своей программы, включая новые стратегии и процедуры финансирования, процедуры заключения контрактов и управления проектами, управление кадровыми ресурсами, управленческие и технические информационные системы.

INVIAS, который использует сравнительные преимущества частного сектора и идентифицировал переходные мероприятия для движения в этом направлении, в ближайшем будущем может стать высокоэффективной государственной организацией.

Коммерциализация автомобильных дорог в Доминиканской Республике

В Доминиканской Республике результатом игнорирования необходимости текущего содержания и ремонта в период 1980-1986 гг. стал серьезный износ дорожной сети, который можно было устранить только за счет масштабного восстановления или реконструкции дорог. На тот момент Государственный секретариат общественных проектов и коммуникаций (SEOPC) отвечал за управление всем транспортным сектором. На практике, однако, деятельность SEOPC была сосредоточена на секторе автомобильных дорог и охватывала весь спектр мероприятий, начиная от планирования, эксплуатации и строительства дорог до работы дорожного транспорта.

Первая масштабная инициатива по реконструкции датируется 1987 годом, когда была начата реализация национальной программы восстановления дорог, финансируемая правительством и многосторонними донорами, включая займы Всемирного банка. Среди целей проекта особый акцент делался на совершенствование институционального потенциала SEOPC в области планирования и эксплуатации дорожной системы.

Наряду со значительным повышением качества дорожной сети, еще одним достижением программы стали масштабные реформы организационной системы и финансирования сектора автомобильных дорог. Заключение контрактов со сторонними организациями на выполнение работ по содержанию и ремонту дорог позволило сократить издержки на 30%; заключение контрактов на содержание дорог стало составной частью процесса укрепления потенциала SEOPC в области управления проектами, планирования и мониторинга содержания дорог. Выполняемые по контрактам работы также способствовали развитию потенциала местных строительных компаний, особенно в сфере предварительного конкурсного отбора и качества документации для торгов и тендерных предложений.

Отделы ГЧП и роль дорожного агентства

Основополагающей целью является разработка и реализация реформ политики и регуляторных механизмов и формирование институциональных и социальных основ, необходимых для обеспечения благоприятных условий, стимулирования и содействия эффективным и устойчивым масштабным частным инвестициям в объекты инфраструктуры.

Считается, что расширение ГЧП имеет важнейшее значение для создания достаточной инфраструктуры для поддержания и расширения экономического роста. Расширение экономического роста означает более высокий уровень занятости, приток большего объема инвестиций в другие отрасли экономики (кроме сектора инфраструктуры) и непрерывное продвижение экспорта, что крайне необходимо экономике. Более качественная и безопасная инфраструктура ГЧП также выполняет важную экономическую функцию, помогая расширять спектр услуг всему населению.

Программы реформ помогают устранить законодательные и регуляторные барьеры для такого расширения на межотраслевом и отраслевом уровнях.

Централизованные и отраслевые отделы ГЧП

Институты являются равноценно важным элементом формирования устойчивой методики партнерства государства и частного бизнеса. Институты необходимы для реализации регуляторных реформ, и, таким образом, приобретает актуальность создание централизованного отдела по вопросам ГЧП и необходимость соответствующих подразделений в отраслевых министерствах. Взаимосвязь этих отделов имеет большое значение.

Далее представлена базовая информация о последних наработках в этой области.

Центральный отдел обычно входит в состав Министерства по планированию, хотя иногда он может функционировать в Министерстве финансов. Реализация проектов ГЧП, как правило, делегируется соответствующим отраслевым ведомствам, что обуславливает необходимость наличия подразделений по вопросам ГЧП в отраслевом министерстве или специализированном агентстве или в обоих ведомствах.

Задачами центрального отдела по вопросам ГЧП являются:

- Координация действий с Министерством финансов, Министерством по планированию, отраслевыми министерствами и подразделениями по вопросам ГЧП по соответствующим вопросам.
- Содействие в оценке и координации проектов ГЧП.
- Координация действий с подразделениями по вопросам ГЧП отраслевых министерств и местных администраций и (или) государственных органов, отвечающих за подготовку, реализацию и мониторинг мероприятий в рамках ГЧП.
- Оценка готовности проектов с тем, чтобы обеспечить осуществимость проектов и (или) их приемлемость для банковского финансирования и управление рисками.
- Идентификация межотраслевых проблем и решений.

- Определение приоритетности инфраструктурных проектов ГЧП.
- Анализ результатов деятельности подразделений по вопросам ГЧП для подтверждения соответствия действующим стратегиям и процедурам.
- Подготовка пояснительных записок касательно возможности государственной поддержки.
- Определение стратегии и направлений развития ГЧП.
- Развитие институционального потенциала ГЧП, включая потенциал подразделений по вопросам ГЧП, местных администраций и других государственных органов, отвечающих за ГЧП.
- Создание базы данных и подготовка информации по проектам ГЧП.
- Сбор, обработка и распространение информации о партнерстве государства и частного бизнеса.

Центральный отдел по вопросам ГЧП, как правило, наделен следующими полномочиями:

- Получение у соответствующих организаций необходимых данных и информации, касающихся предлагаемого проекта ГЧП;
- Разработка предложений по приоритетности проектов ГЧП;
- Определение приоритетности и рекомендация проектов для государственной поддержки.

В регламентах должны найти отражения все или большинство из указанных видов деятельности.

Отделы ГЧП могут также формировать стратегический и институциональный потенциал применительно к своим секторам и конкретным проектам партнерства государства и частного бизнеса.

Подразделения или отделы ГЧП

Подразделения по вопросам ГЧП являются частью рассматриваемой сети ГЧП и могут планироваться в качестве компонента широкомасштабной или специализированной технической помощи.

Следует рассмотреть возможность создания подразделений по вопросам ГЧП в отраслевых министерствах и (или) ведомствах, осуществляющих надзор за реализацией проектов ГЧП. Следует также рассмотреть возможность создания региональных отделов по вопросам ГЧП в целях содействия реализации проектов ГЧП на местном уровне.

Задачей сети является, как минимум, ведение и обновление информации по стратегиям, регламентам и процедурам ГЧП, распространение такой информации и продвижение системы предоставления инфраструктуры частным сектором, включая имеющиеся и потенциальные возможности для ГЧП.

Следует также определить механизмы координации, необходимые для повышения эффективности сети. Это следует иметь в виду при рассмотрении возможности создания отделов по вопросам ГЧП.

Подразделения по вопросам ГЧП будут выступать в качестве центра аккумулирования знаний и опыта в системе министерства и продолжат содействовать реализации проектов партнерства государства и частного бизнеса после завершения любого вида технической помощи. Тем не менее, могут приглашаться другие консультанты для оказания помощи подразделениям по вопросам ГЧП в реализации проектов.

Развитие институционального потенциала неизменно считается важнейшим аспектом.

Подразделения по вопросам ГЧП планируются в рамках предложенной национальной институциональной базы ГЧП. Следовательно, взаимосвязи, функции, ответственность и полномочия каждого компонента системы ГЧП должны быть изначально четко определены.

Регуляторные функции, регуляторный орган и подразделение по вопросам ГЧП

Институциональная реформа и совершенствование регуляторной базы являются ключевыми компонентами любой программы ГЧП. В этой связи, важно обозначить контекстуальные основы для подразделения по вопросам ГЧП и институциональных реформ.

Наиболее значимое различие между подразделением по вопросам ГЧП и регулятором заключается в том, что наиболее важные функции подразделения относятся к этапу, предшествующему соглашению, тогда как функции регулятора сконцентрированы на этапе после заключения соглашения. Тем не менее, подразделение по вопросам ГЧП также будет участвовать на протяжении всего цикла ГЧП, включая управление контрактами.

Подразделение по вопросам ГЧП, хотя и должно быть осведомлено о том, что могло бы привлечь интерес частного сектора в проектах ГЧП, в большей степени выполняет функции содействия, мониторинга и внутреннего консультирования министерства, тогда как регулятор является внешней организацией, выполняющей определенные функции, в том числе:

- Рекомендации по тарифам и (или) корректировкам тарифов в проектах ГЧП;
- Создание конкурентной среды в ситуации полной и (или) частичной монополий;
- Рекомендации по регуляторным реформам, направленным на повышение эффективности ГЧП.

Что касается подразделения по вопросам ГЧП и регулятора, подразделение является частью государственной системы и относится непосредственно к отраслевому министерству и организациям-заказчикам. Идеальный регулятор является независимым, но, при этом, вероятно будет в определенной степени взаимодействовать в конкретных ситуациях с подразделением по вопросам ГЧП. Подразделение может также в определенной степени взаимодействовать с операторами проектов ГЧП (см. раздел, посвященный вопросам регулирования).

Подразделения по вопросам ГЧП в национальных дорожных органах

Ввиду необходимости специальных знаний на начальном этапе разработки проектов, следует рассмотреть возможность создания подразделения по вопросам ГЧП при дорожном органе.

Главной целью подразделения по вопросам ГЧП является содействие развитию инфраструктуры посредством механизма партнерства государства и частного бизнеса, что, таким образом, позволит повысить качество и количество государственных услуг.

Предназначение

Подразделение по вопросам ГЧП предназначено для аккумулирования информации и навыков, содействующих партнерству государства и частного бизнеса благодаря наличию собственного потенциала в системе агентства и (или) министерства, способствующего планированию, мобилизации, структурированию и реализации проектов ГЧП в соответствии с национальным законодательством и нормативными правовыми актами. В частности, подразделение по вопросам ГЧП может оказывать помощь организации-заказчику в идентификации и подготовке проектов, включая надлежащую подготовку требуемых предварительных или полномасштабных технико-экономических и структурирование и подготовку тендерных пакетов, в том числе проектов контрактов;

- выполнения функций организации «одного окна», к которой могут обращаться потенциальные частные инвесторы и операторы при изучении возможностей ГЧП;
- координации действий с Центром по вопросам ГЧП и, таким образом, с межотраслевыми стратегиями, регламентами, системой управления рисками и системой финансово-бюджетной поддержки (при наличии таковой) в рамках Отдела по управлению рисками Министерства финансов.

Задачи и функции

Задачами и функциями подразделения по вопросам ГЧП являются:

- Обеспечение соответствующего набора навыков с отражением изменения роли отраслевого министерства от предоставления инфраструктуры к стимулированию проектов партнерства государства и частного бизнеса.
- Отраслевые стратегии, регламенты и процедуры в целях создания возможностей и содействия развитию партнерства государства и частного бизнеса в сфере инфраструктуры.
- Достоверная и актуальная информация о практике, стратегиях, регламентах и возможностях проектов ГЧП.

Сфера деятельности подразделения по вопросам ГЧП

В разных странах сфера деятельности подразделений по вопросам ГЧП варьируется от выполнения функций центров знаний и навыков в сфере ГЧП до оказания полноценной проектной, операционной, аналитической, мониторинговой и реализационной поддержки.

Возможность подразделения по вопросам ГЧП содействовать расширению участия частного сектора и ГЧП в целях повышения качества оказываемых услуг зависит от требований в сфере ГЧП в системе отраслевого министерства, но, в конечном итоге, определяется имеющимся бюджетом и ресурсами.

Бюджет подразделения по вопросам ГЧП обычно включает средства или возможность получения средств для международных и национальных консультантов, которые передают навыки местным партнерам посредством организации обучения на рабочих местах. Как правило, также предусмотрен бюджет на обучение, выезды на места или обучающие поездки для местных партнеров. Обычно существует значительная потребность в развитии потенциала.

По мере увеличения количества проектов и операций ГЧП подразделение по вопросам ГЧП может трансформироваться в полноценно функционирующий отдел с частичной самостоятельностью. Распространенной практикой является последующее преобразование подразделения в отдел по вопросам ГЧП, который имеет бюджет для заключения контрактов на выполнение аналитических исследований внешними консультантами и даже может иметь собственные источники доходов. Действительно, можно ожидать, что некоторые подсектора с расширяющимися программами ГЧП могут начинать с функции внешних связей.

Развитие подразделений по вопросам ГЧП должно осуществляться в рамках общих страновых принципов, методологий и процедур ГЧП. В некоторых странах основную ответственность на выбор, оценку и реализацию проектов ГЧП несут «организации-заказчики». Тем не менее, потребуются серьезная поддержка и рекомендации по всем связующим элементам, которые станут частью «сети» ГЧП.

Сфера деятельности подразделения включает обеспечение или выполнение следующих функций:

- Рекомендации и поддержка развития ГЧП.
 - Выполнение функций информационно-консультативного центра по всем вопросам реализации партнерства государства и частного бизнеса (в том числе законодательство, политика, регулирование, структурные вопросы, реализация и координация);
 - Информирование и содействие в системе Министерства транспорта применительно к конкретным проектам в транспортном секторе;
 - Помощь в анализе отраслевых нужд и вклада ГЧП в их удовлетворение;
 - Иные функции по поддержке развития ГЧП;
 - Консультации с общественностью.
- Надзор.
 - Применительно к процедурам и регламентам ГЧП включая надлежащие исследования и управление рисками;
 - Мониторинг выполнения требований;
 - Определение сроков и координация закупок, осуществляемых частным партнером (партнерами);
 - Содействие в управлении контрактами (мониторинг).
- Координация.
 - Координация действий с организациями-заказчиками и другими организациями по вопросам планирования и разработки проектов до закрытия финансирования;

- Координация деятельности по информированию общественности и частных организаций;
- Система проектного мониторинга для отслеживания проектов, реализуемых в секторе и (или) подсекторе;
- Предоставление заинтересованным сторонам информации (посредством сайтов, публикаций в периодической печати, семинаров и т.д.) по соответствующим вопросам (планы, ход реализации, портфель проектов и т.д.).

В частности, подразделение по вопросам ГЧП может быть наделено следующими полномочиями:

- Надзор и мониторинг реализации проектов ГЧП в соответствии со стратегиями, регламентами и законами.
- Взаимодействие с центральными отделами по вопросам ГЧП по меж- и внутриотраслевым вопросам, включая, помимо прочего:
 - Использование имеющихся возможностей технической помощи;
 - Использование имеющегося передового опыта;
 - Обращение за финансированием в целях найма групп консультантов по операциям посредством предложенного Механизма разработки проектов;
 - Обеспечение контроля качества и соблюдения требований на этапе разработки проекта;
 - Обращение к Министерству финансов на предмет предоставления субсидий и гарантий (если таковые требуются);
 - Содействие в разработке Руководств и Документации по стандартизации;
 - Мониторинг и подготовка отчетов о ходе работ;
 - Взаимодействие в рамках «внутренней компьютерной сети ГЧП»;
 - Помощь в подготовке и реализации проектных предложений, приемлемых для банковского финансирования;
- Подготовка операционных процедур и руководств по функционированию подразделения по вопросам ГЧП и их реализация после согласования;
- Помощь в проведении оценки проектов ГЧП, в особенности оказание содействия организациям-заказчикам в подготовке информационных материалов и предварительных и (или) полномасштабных технико-экономических обоснований;
- Оказание помощи при проведении переговоров;
- Ответы на запросы по оказанию содействия в разработке проектных портфелей;
- Поддержка запросов на оказание содействия при скрининге и ранжировании проектов;
- Консультирование по вопросам предварительного квалификационного отбора, тендерной документации, приглашений к подаче тендерных предложений и оценки тендерных предложений с целью обеспечения соответствия с законодательством и международной передовой практикой;

- Анализ проектов обсуждаемых контрактов;
- Оценка действующей законодательной и нормативной правовой базы и подготовка предложений о разработке новых или внесении изменений в действующие законы и постановления с целью содействия реализации проектов ГЧП;
- Помощь в укреплении правового потенциала на различных уровнях отраслевого министерства в целях достижения договоренностей с частным сектором о ГЧП;
- Содействие в разработке будущих законодательных актов по вопросам ГЧП;
- Разработка минимальных стандартов и регламентов по контрактам;
- Сбор и распространение информации о партнерстве государства и частного бизнеса посредством Интернет-сайтов, семинаров, общественных мероприятий и т.д.;
- Организация обучения.

Создание подразделений по вопросам ГЧП

Хотя может складываться впечатление о том, что существуют различные варианты институциональной базы для подразделений по вопросам ГЧП, реальных вариантов в действительности не много. Исходя из его потенциальной значимости для национальной экономики, постоянно функционирующее подразделение по вопросам ГЧП, безусловно, имеет существенное значение. Однозначно необходимы консультации и обсуждения в правительстве институциональной базы для создания новых структур.

Кадровый состав

Кадровый состав подразделения по вопросам ГЧП должен соответствовать его предполагаемым функциям, исходя из временных рамок предложенных видов деятельности. Кадровый состав должен ограничиваться небольшим числом квалифицированных специалистов по тематике подсектора, в том числе:

- руководитель подразделения: опытный специалист по финансовым вопросам или экономист со знаниями в области участия частного сектора с опытом работы в сфере развития инфраструктуры;
- специалист по закупкам или юрист;
- специалист по регуляторным вопросам;
- экономист;
- финансовый аналитик;
- специалисты по подсектору и (или) техническим вопросам;
- специалист по обучению;
- специалист по консультациям и (или) связям с общественностью.

Международный опыт функционирования отделов по вопросам ГЧП, включая децентрализованные отделы

Консультативный фонд по вопросам сотрудничества государства и частного сектора в области развития инфраструктуры (PPIAF) провел исследование для того чтобы оценить, вносят ли отделы ГЧП вклад в развитие ГЧП и если да, то при каких условиях. По результатам исследования сделан вывод о том, что

- Отделы, наделенные исполнительными полномочиями, как правило, являются более эффективными, чем отделы, которые выполняют исключительно консультационные функции.
- Неэффективные государственные структуры, как правило, имеют неэффективные отделы ГЧП.
- Без политической поддержки на высоком уровне, отделы ГЧП обречены на неудачу.
- Соответствующее положение отдела в зависимости от его предназначения и функций в системе государственного управления имеет важнейшее значение для его успешного функционирования.
- В государствах с парламентской системой, эффективные отделы ГЧП, как правило, функционируют при Министерстве финансов, поскольку наряду с другими ведомствами данное министерство координирует государственную политику и расходы. В стране с непарламентской системой, более целесообразно создавать отдел по вопросам ГЧП при полномочном координирующем ведомстве.
- В случае проблем, которые отдел пытается устранить (общепринятая роль), однозначно необходимо акцентировать роль отдела с целью обеспечения успеха.

Ведется дискуссия о том, является ли создание отделов по вопросам ГЧП просто трендом, или же действительно могут быть обеспечены выгоды в результате их институционального развития. В настоящее время консультанты по вопросам ГЧП считают, что просто создание отдела по вопросам ГЧП может не стать универсальным решением.

Как и в случае с другими комментариями к данному Руководству, не существует однозначной «передовой практики». Вместо этого, опыт некоторых стран свидетельствует о том, что следует избегать определенных действий; наряду с этим есть опыт деятельности отделов по вопросам ГЧП, показывающий, какие методы оказались эффективными в ряде стран.

Создание отделов по вопросам ГЧП требует времени, и многие страны проводят исследования целесообразности и способов создания этих отделов. По мере принятия решения об их проведении, такие исследования могут быть сравнительно краткими и могут включаться в долгосрочную техническую помощь.

Тем не менее, процесс планирования и получения технической помощи может занять несколько лет; затем потребуется время для реализации. Это не означает, что отделы ГЧП нецелесообразны. Если страна намерена разрабатывать серьезную программу ГЧП, может потребоваться несколько подразделений по вопросам ГЧП на отраслевом и межотраслевом уровнях. Тем не менее, их создание не должно сдерживать реализуемые проекты ГЧП, и опыт специальных проектов может оказаться весьма полезным не только в том, что осуществляемые проекты позволяют формировать потенциал посредством практической деятельности.

Еще одним практическим аспектом является то, что хотя консультанты могут помочь в налаживании работы отделов по вопросам ГЧП, им придется работать совместно и обучать специалистов государственных органов, которые могут очень мало знать о партнерстве государства и частного бизнеса и даже могут в некоторой степени сомневаться в целесообразности такого партнерства.

Таким образом, на начальном этапе кадровый состав следует формировать, по мере возможности, из числа опытных квалифицированных специалистов, приверженных концепции ГЧП и осознающих как его преимущества, так и недостатки. Возможным вариантом является привлечение к работе отделов по вопросам ГЧП отраслевого министерства сотрудников широко профиля или специалистов, например, из Министерства финансов или других соответствующих министерств.



«Отделы по государственно-частному партнерству: опыт формирования и функционирования в рамках инфраструктуры», PPIAF, 2007 г.



«Планирование и функционирование отделов по государственно-частному партнерству в инфраструктуре: выводы из изучения международного опыта», PPIAF Gridlines, 2007 г.

Международный опыт в области институционального развития и отделов по вопросам ГЧП

Ранее уже упоминались успехи Индии (см. «Изучение международного опыта: Индия») в области партнерства государства и частного бизнеса, а также институциональные меры, предпринятые Правительством для стимулирования такого партнерства на федеральном уровне. Государственные администрации ведут работу по созданию устойчивых отделов по вопросам ГЧП и разработке четких процедур для решения потенциально спорных вопросов, таких как незапрашиваемые предложения.

В последние годы Правительство Индии проводит работу по разработке концепции ГЧП и формированию соответствующего потенциала. Осуществляются следующие меры:

- Создание подразделения по вопросам ГЧП во всех центральных министерствах и государственных администрациях;
- Создание Комитета по экспертизе ГЧП на национальном уровне (PPRAC).

Институциональные меры сопровождаются такими мероприятиями, как

- Формирование ГЧП в качестве предпочтительного варианта в таких секторах, как автомагистрали;
- Укрепление регуляторных механизмов и политики, включая расширение системы сборов с пользователей;
- Предоставление налоговых стимулов в форме «налоговых каникул» проектам в сфере инфраструктуры, а также налоговых льгот инвесторам, предоставляющим долгосрочное финансирование или направляющих инвестиции в акционерный капитал;

- Автоматическое одобрение прямых иностранных инвестиций в объеме до 100% на в ряде инфраструктурных секторов;
- Подготовка типовой документации, такой как типовые концессионные соглашения;
- Разработка методики предварительного квалификационного отбора участников торгов и процедур закупок.

Уже отмечалось, что ключевой составляющей роста ГЧП в Индии является радикальное изменение системы взглядов, хотя изначально отраслевые ведомства не хотели принимать данную концепцию.

Успешная реализация пилотных проектов и сосредоточение внимания на ГЧП со стороны Комитета по инфраструктуре при Премьер-министре с созданием полномочных подкомитетов обеспечили как общее руководство, так и стратегическое видение. В настоящее время вопросы ГЧП учитываются при планировании, и в некоторых случаях ГЧП сейчас является вариантом «по умолчанию», например в секторе национальных автомагистралей.

Правительство осуществляют активную программу формирования потенциала, включая такие мероприятия, как поддержка создания центральных подразделений по вопросам ГЧП на уровне правительства и отраслевых ведомств; разработка методического руководства по партнерству государства и частного бизнеса, доступного в режиме онлайн; анализ бюджетных расходов, связанных с проектами ГЧП; разработка обучающих программ (все мероприятия финансируются Всемирным банком); организация посещения стран, имеющих опыт успешной реализации программ ГЧП при поддержке Фонда технической помощи АБР, должностными лицами, занимающимися вопросами ГЧП, в целях повышения уровня их знаний и навыков.

Среди наработок в этой области можно отметить следующие:

- Выгоды специализированных и эффективных механизмов разрешения споров и арбитража, как свидетельствует опыт Чили, являются значительными;
- Необходимость адаптации и развития соответствующих структур с течением времени; хорошим примером этого является опыт Великобритании;
- Использование достижений в одном секторе и расширение программы на основании опыта Южной Кореи и Великобритании;
- Проекты ГЧП могут столкнуться с проблемами на этапе внедрения и эксплуатации, которые, если не будут устранены действенным и прозрачным способом, могут отрицательно сказаться не только на проекте, но и на доверии к программе в целом;
- Что касается контрактов на выполнение государственных проектов, в Чили созданы Согласительные комиссии и Арбитражные комиссии, которые занимаются урегулированием споров;
- В Великобритании и Корею развитие программы партнерства государства и частного бизнеса с течением времени потребовало укрепления потенциала и адаптации участвующих организаций. Обе страны предпочли вариант отведения ключевой роли центральному агентству по вопросам ГЧП.
- В Корею было создано новое агентство – Центр по управлению государственными и частными инвестициями, который заменил ранее действовавший центральный

отдел по вопросам партнерства ГЧП в качестве более широкого пакета реформ государственной программы в области ГЧП, которая была законодательно закреплена в 2005 году. Центр по управлению государственными и частными инвестициями выполняет целый ряд функций. В свете необходимости оценки и эффективного управления портфелем проектов ГЧП, усиливается акцент на внедрение методологий принятия решений о том, следует ли применять механизм ГЧП, посредством использования Схемы сравнения для государственного сектора, а также оценки результатов. Последнее также стало значимой отличительной чертой программы Великобритании, в рамках которой Национальное финансово-ревизионное управление публикует отчеты по конкретным проектам партнерства государства и частного бизнеса, а также по программе в целом, что во многом помогает в доработке принятых методов.

Как показывает опыт Великобритании и Кореи, помощь специализированным агентствам по вопросам ГЧП могут оказать:

- Усиление наглядности и приверженности курсу на реализацию программы ГЧП;
- Содействие ускоренному внедрению и распространению передовых методов на различных уровнях государственного управления; а также
- Сохранение институциональных наработок и стимулирование распространения качественных идей между секторами.

Эти наработки являются особенно полезными, поскольку программа ГЧП в этих странах расширяется и охватывает различные сектора, в том числе сектор автомобильных дорог и социальную сферу.

Что касается международного опыта, для стран с переходной экономикой основные уроки касательно закупок и проведения тендеров по крупным портфелям работ в рамках ГЧП, управления и надзора за такими портфелями, расширения программы на другие сектора заключаются в следующем:

- Необходима институционализация потенциала в области ГЧП в рамках системы и специализированных отделов с тем, чтобы сохранить опыт с течением времени;
- Управление контрактами и контроль навыков требуют большего количества ресурсов и времени;
- Эффективные и прозрачные системы урегулирования споров имеют большое значение для обеспечения эффективного функционирования ГЧП с течением времени;
- Программы ГЧП требуют надежного механизма оценки для обеспечения того, чтобы затрачиваемые на них денежные средства давали результаты, а также для внесения корректировок в ход реализации и применяемые методы с течением времени.
- Проведение в феврале 2007 года Международной конференции на тему «Удовлетворение потребностей Индии в сфере инфраструктуры посредством ГЧП. Международный опыт и перспективы».



«Дорожные фонды и техническое обслуживание с точки зрения стран Азии», июль 2003 г., АБР.

ОТДЕЛЫ ПО ВОПРОСАМ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА И ЧАСТНОГО БИЗНЕСА: УСПЕХИ И НЕУДАЧИ				
Юрисдикция	Насколько успешной оказалась программа партнерства государства и частного бизнеса?	В чем заключались задачи отдела по вопросам партнерства государства и частного бизнеса?	Достиг ли отдел по вопросам партнерства государства и частного бизнеса поставленных задач?	Сколько функций необходимо для устранения недостатков, присущих госсектору? Было ли обеспечено эффективное функционирование отдела по вопросам партнерства государства и частного бизнеса?
Бангладеш (1999 г.)	Незначительный успех	<ul style="list-style-type: none"> • Консультирование отраслевых министерств и государственных органов по вопросам идентификации, оценки, выбора, проведения переговоров и реализации проектов; • Содействие участию частного бизнеса в секторе инфраструктуры и выполнение функций центра по аккумулированию и распространению знаний и опыта в области партнерства ГЧП. 	Отсутствие видимого эффекта на участие частного бизнеса в секторе инфраструктуры	<p>Ни одной (или) несколько</p> <ul style="list-style-type: none"> • Техническое содействие; • Разработка политики при отсутствии полномочий по реализации.
Ямайка NIBJ (1988 г.)	Незначительный успех.	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение более высокой эффективности; • Сокращения оттока финансовых средств; • Оптимизация управленческих ресурсов государства; • Расширение доступа к внешним рынкам, технологиям и капиталу; • Усиление заинтересованности; 	Нет, особенно в части сокращения оттока финансовых средств.	<p>Ни одной (или) несколько</p> <ul style="list-style-type: none"> • Управление некоторыми операциями; при этом на практике реальные полномочия никогда не были делегированы.
Португалия Parpublica (середина 1990-х годов)	Значительный успех	<ul style="list-style-type: none"> • Помощь в структурировании высокоэффективных программ ГЧП. 	Да	<p>Несколько</p> <ul style="list-style-type: none"> • Разработка политики; • Техническое содействие; • Контроль качества.
Отдел по вопросам партнерства государства и частного бизнеса	Значительный успех, несмотря на небольшое количество заключенных	<ul style="list-style-type: none"> • Отсев финансово неэффективных проектов ГЧП с созданием такой структуры по вопросам ГЧП, которая станет убедительной для 	Да, но при незначительном воздействии на количество соглашений о реализации	<p>Несколько</p> <ul style="list-style-type: none"> • Техническое содействие; • Контроль качества;

Казначейства ЮАР (2000 г.)	соглашений	инвесторов, несмотря на выполнение скрининговых функций.	проектов в сфере инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none"> Разработка политики.
Республика Корея РІМАС (2005 г.)	Значительный успех	<ul style="list-style-type: none"> Оказание технического содействия государственным органам и частным организациям; Продвижение проектов в секторе инфраструктуры и информирование частного сектора о возможностях ГЧП; Анализ незапрашиваемых предложений, технико-экономических обоснований и тендерной документации; Проведение тестирования на предмет достижения результатов на вложенные денежные средства, оценок и переговоров; разработка политики ГЧП. 	Да	<p>Большинство и (или) все</p> <ul style="list-style-type: none"> Техническое содействие; Контроль качества; Разработка политики; Продвижение и маркетинг.
Филиппины Центр по строительству - эксплуатации-передаче (1993 г.)	Определенный успех, хотя проекты партнерства, реализуемые в 1990-х гг. повлекли значительные условные обязательства	<ul style="list-style-type: none"> Оказание технического содействия; Продвижение и маркетинг ГЧП; Мониторинг ГЧП. 	Да, но не по всем проектам, предусматривавшим партнерство государства и частного бизнеса	<p>Ни одной и (или) несколько</p> <ul style="list-style-type: none"> Предусмотрены многочисленные функции, но эффективность достигнута только в части технического содействия.
Соединенное Королевство Партнерство-Великобритания (1996 г.) и Тематическая группа при Казначействе	Значительный успех	<ul style="list-style-type: none"> Повышение качества ГЧП; Изменение акцента от финансирования инфраструктуры на обеспечение результатов по вложенным денежным средствам и распределение рисков. 	Да	<p>Большинство и (или) все</p> <ul style="list-style-type: none"> Техническое содействие; Контроль качества; Разработка политики; Продвижение и маркетинг.

<p>Австралия Партнерство штат Виктория, 1999 г.</p>	<p>Значительный успех</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Повышение качества ГЧП в секторе инфраструктуры; • Обеспечение оптимальной передачи рисков в рамках ГЧП, максимизация эффективности и минимизация издержек в течение срока службы. 	<p>Да</p>	<p>Большинство и (или) все</p> <ul style="list-style-type: none"> • Техническое содействие; • Контроль качества; • Разработка политики; • Продвижение и маркетинг.
---	-------------------------------	---	-----------	--

Источник: *Консультативный фонд по вопросам сотрудничества государства и частного бизнеса в области развития инфраструктуры (PPIAF) и Всемирный банк; готовится к публикации www.PPIAF.org. Год в скобках означает год создания отдела.*

Управляемость

В ряде недавних отчетов Международных финансовых организаций отмечается, что проблемы управления вызваны, главным образом или в определенной степени, неадекватным реагированием правительств на медленные темпы трансформации ведомств и условий, в которых они функционируют. Проблема противодействия коррупции в качестве аспекта управления также стала предметом анализа Всемирного банка и Азиатского банка развития в 2004 году, когда было опубликовано новое руководство.

В свете участия частного сектора в развитии инфраструктуры присутствует необходимость сохранения за государством главной роли в планировании, разработке политики и регулировании. Причина того, почему сектора инфраструктуры остаются в ведении государства в течение столь длительного времени, заключается в том, что они представляют собой естественные монополии; т.е. издержки ниже при наличии единственного провайдера, и услуги во многих случаях имеют важнейшее значение (водоснабжение, электроснабжение и транспортные услуги). Ранее превалировало мнение, что сохранение этих монополий в государственной собственности обеспечит лучшие результаты, чем государственное регулирование объектов в частной собственности.

Тем не менее, в настоящее время считается, что государственная собственность и государственное управление не являются необходимыми, а также не являются оптимальным способом обеспечения всеобщего доступа. Субсидии могут быть предусмотрены в качестве требования конкурсных торгов или напрямую финансироваться государством. Главное преимущество оказания государственных услуг частными организациями заключается в том, что это позволяет государственным администраторам сосредоточить усилия на планировании, разработке политики и регулировании. Частному сектору, в свою очередь, следует предоставить возможность делать то, что он делает с наилучшими результатами, а именно (i) инвестирование капитала; (ii) управление бизнесом; (iii) управление и создание соответствующих стимулов для персонала и руководства; (iv) работа с клиентами; а также (v) повышение эффективности и качества услуг (в последнее время под влиянием показательной конкуренции).

Государство должно разрешать частным компаниям оказывать услуги в секторе инфраструктуры в максимально возможной степени; при этом государственные органы могут сосредоточить усилия на планировании, разработке политики и регулировании, а частный сектор будет эффективно инвестировать капитал и повышать эффективность и качество этих услуг.

В реальности, в большинстве стран ГЧП находится на начальном этапе развития. Поэтому организационная структура инфраструктурных секторов (министерства, регуляторы и коммунальные службы) осталась практически неизменной после внедрения ГЧП. В ситуации, когда финансовые операции являются основным механизмом передачи услуг в сфере инфраструктуры частному сектору, уделяется недостаточное внимание более широкому вопросу институциональных реформ. Предполагалось, что внедрение частного управления в систему собственности или эксплуатации конкретных объектов поможет избежать необходимости в таких реформах.

Наоборот, слабость существующих институциональных структур ограничивает эффективность инициатив частного сектора. В большинстве стран поэтапная передача компонентов инфраструктуры происходит медленными темпами, и бюрократические механизмы, создающие дополнительные накладные расходы и зачастую ограничивающие улучшения в функционировании инфраструктуры, остались относительно неизменными. Важность институциональных реформ очевидна, но государственная бюрократия редко реформирует сама себя. Правительствам следует провести скрупулезный анализ организационной структуры, размера и функций государственных коммунальных служб и иных предприятий в секторе инфраструктуры и создать специальные отделы по реформированию, напрямую подчиняющиеся министрам, которые должны возглавить процесс необходимых реформ.

Правительства соглашаются на частные инвестиции в объекты инфраструктуры, в определенной степени, по причине неспособности спрогнозировать будущие проблемы и своевременно направить инвестиции в инфраструктуру для того чтобы не допустить недостатка мощностей. Усиление роли частного сектора в развитии инфраструктуры стало причиной того, что многие правительства стали в недостаточной степени выполнять свои функции по отраслевому планированию.

Вместо этого правительства бессистемно передают частному сектору основные фонды и функции по оказанию государственных услуг, зачастую не заботясь об обеспечении взаимодополняющего характера инвестиционных мероприятий. В некоторых ситуациях незапрашиваемые предложения используются в качестве суррогата планирования. В свою очередь, частный сектор выбирает проекты, которые уже обозначены в государственных планах, отдавая предпочтение проектам с самой высокой нормой рентабельности, наименьшим риском или наиболее значительными краткосрочными выгодами. Частный сектор не располагает ни заинтересованностью, ни возможностями для учета последствий своих предложения для сети в целом. Правительства не подвергают такие предложения скрупулезному финансовому анализу и анализу рисков с тем, чтобы определить их устойчивость в отсутствие значительного повышения сборов с пользователей или же государственных гарантий. Часто правительства не учитывают дополнительные государственные инвестиции, которые необходимы для успеха инвестиционных мероприятий, финансируемых частным сектором. Результатом этого становятся незапрашиваемые предложения, которые предполагают незначительный коммерческий риск (государственные гарантии, положения о вторичной ипотеке, передача имеющихся активов, предоставление отдельных полос отвода) или же предложения, диктуемые политическими соображениями. Правительствам следует сохранять и усиливать свои функции по стратегическому планированию в инфраструктурных секторах и в рамках этого процесса определять направления, где следует поощрять участие частного сектора, а также уровень дополнительной поддержки, которая должна обеспечиваться.

На эффективности ГЧП негативно сказывается отсутствие адекватных регуляторных структур для контроля технических и экономических показателей. Недостаточный уровень развития особенно характерен для регулирования тарифов и иных экономических факторов. Основополагающие цели обеспечения автономности, подотчетности, прозрачности и предсказуемости являются труднодостижимыми. Более значимым является то, что механизм консультаций между государством и частным сектором и процедуры урегулирования споров между провайдерами и пользователями сети недостаточно отработаны. Еще одной проблемой является неспособность разграничить регулирование и администрирование с тем, чтобы избежать конфликта интересов. Для большинства стран характерны медленные темпы создания

независимых регуляторных агентств с автономным финансированием и профессиональными сотрудниками.

Коррупция

Проблема коррупции, определяемой для целей данного документа как злоупотребление государственными или частными полномочиями в личных целях, относится к числу наиболее устоявшихся дилемм, стоящих перед правительствами стран на протяжении всей истории. Хотя могут быть различия в природе и степени коррупционной деятельности, а также масштабах реализации антикоррупционных мер, это явление характерно для всех времен и практически для любой политической системы. Такую практику можно обнаружить и в частном секторе. Действительно, взаимосвязь между коррупцией в государственном и частном секторах является предметом особой озабоченности как для развитых, так и для развивающихся стран.

В настоящее время все международные финансовые организации делают акцент на борьбе с коррупцией в качестве составляющей деятельности по вопросам управления и развития потенциала в более широком контексте. Признается значимость подотчетности государственных служащих, прозрачности и предсказуемости действий государства в качестве важнейших принципов борьбы с коррупцией.

Акцент на усиление важнейших предпосылок для эффективного государственного управления призван обеспечить фундаментальные основы для прозрачного, предсказуемого и подотчетного управления. Эти основы включают соответствующую законодательную базу и эффективные механизмы правоприменения; профессиональную, компетентную, мотивированную и квалифицированную государственную службу; прозрачные механизмы закупок; действенную систему внутреннего контроля и эффективно функционирующее независимое аудиторское агентство. Актуальное значение также имеет участие, являющееся четвертым основополагающим принципом политики международных финансовых организаций в сфере управления. Опыт Гонконга, Китая и Сингапура показывает, что государственная поддержка является важнейшей составляющей долгосрочной борьбы против должностных преступлений.

Сосредоточение усилий на проблеме борьбы с коррупцией ставит своей задачей ослабить то бремя, которое порождает широко распространенная системная коррупция для государства и экономики региона и преследует три основные цели:

- поддержка конкурентных рынков и действенной, эффективной, подотчетной и прозрачной системы государственного управления в качестве составной части деятельности по вопросам управляемости и развития потенциала в более широком контексте;
- поддержка перспективных мер по борьбе с коррупцией, определяемых конкретными обстоятельствами, и повышение качества диалога с развивающимися странами по широкому спектру вопросов управления, включая борьбу с коррупцией; а также
- обеспечение соблюдения проектами МФО и их сотрудниками самых высоких стандартов этики.

Следует отметить, что коррумпированное принятие решений влечет целый ряд прямых финансовых последствий:

- Прямые расходы проекта увеличиваются за счет требуемых дополнительных сумм;
- Опосредованные финансовые последствия неудовлетворительного планирования и решений будут ощущаться на протяжении многих лет в будущем. Эти издержки могут во много раз превысить вышеупомянутые прямые расходы;
- Иные финансовые последствия.

Программа повышения эффективности управления в государственном секторе Всемирного банка предлагает рекомендации и опыт практической деятельности, направленной на продвижение действенной, ответственной и подотчетной системы государственного управления в развивающихся странах посредством многолетнего обучения и страновых программ в поддержку операций Всемирного банка.

© <http://go.worldbank.org/N14HUIK3J0>



«Руководство по развитию управляемости в условиях государственно-частного партнерства», Европейская экономическая комиссия ООН, 2007 г.



«Руководящие принципы: закупки в рамках займов МБРР и кредитов МАР», 2004 г.



«Рабочее пособие о политике банка – антикоррупционная политика», АБР 2006 г.



«Антикоррупционная политика: предлагаемые уточнения и связанные с ними изменения в руководящих документах по вопросам консультаций и закупок», АБР, 2004 г.



«Антикоррупционная политика АБР», 1998 г.

Примерами коррупционной деятельности являются:

- Разработка или выбор неэкономичных проектов из-за возможности «откатов» и политического патронажа.
- Злоупотребления при проведении закупок, включая сговор, назначение завышенной цены или выбор подрядчиков, поставщиков или консультантов на основании иных критериев, чем наименьшая оцененная стоимость предложения участника, по существу отвечающего условиям торгов.

- Неофициальные платежи должностным лицам государственных органов с целью «ускорения процедуры» с тем, чтобы обеспечить своевременную поставку товаров и услуг, на что общественность имеет законное право, особенно за получение разрешений и лицензий.
- Неофициальные платежи должностным лицам государственных органов с целью получения доступа к товарам, услугам и (или) информации, на которые общественность не имеет права, или на получение доступа к товарам и услугам, на получение которых имеются законные права.
- Неофициальные платежи с целью избежать применения правил или регламентов справедливым и последовательным способом, особенно в областях, касающихся общественной безопасности, правоприменения или сбора поступлений.
- Платежи должностным лицам государственных органов с целью содействия в получении или сохранении монопольного или олигопольного доступа на рынки при отсутствии убедительных экономических оснований для подобных ограничений.
- Незаконное использование конфиденциальной информации с целью получения личной выгоды, как то использование знаний о государственных транспортных маршрутах для инвестирования в недвижимость, которая возрастет в цене.
- Преднамеренное сообщение ложной или вводящей в заблуждение информации о финансовом положении корпораций, лишаящей потенциальных инвесторов возможности точной оценки активов, как то сокрытие информации о крупных условных обязательствах или занижение стоимости активов предприятий, запланированных для приватизации.
- Хищение или растрата государственного имущества или денежных средств.
- Получение денег за назначение на должность или повышение в должности; семейственность или иные действия, препятствующие созданию профессиональной и квалифицированной государственной службы.
- Превышение или злоупотребление должностными полномочиями, как то угроза проведения налоговых проверок или применения санкций с целью извлечения личной выгоды.
- Препятствование отправлению правосудия и вмешательство в действия органов, уполномоченных выявлять, расследовать и пресекать факты незаконной деятельности.

Развитие потенциала и обучение

Как показано в данном модуле, для реализации политики ГЧП требуется создание новой организации, что часто сопровождается обучением специалистов для охвата таких ключевых направлений, как планирование и экономический анализ, экологическая оценка, управление и контроль контрактов и определение приоритетности работ.

Частным подрядным организациям может принадлежать значимая роль в содержании автомобильных дорог, однако им может потребоваться помощь и обучение в области оценки и понимания спецификаций и измерении конечных результатов.

Что касается государственных полномочий, необходимо, чтобы соответствующие ведомства располагали специалистами, обладающими требуемыми техническими навыками и навыками ведения переговоров. Такие навыки должны способствовать укреплению потенциала соответствующих ведомств по заключению сделок, а также созданию основ для обеспечения стратегической направленности развития инфраструктуры.



«Препятствия и возможности для транспортных проектов ГЧП» Менендез, Lahmeyer International, 1998 г.

Кадровый состав государственного ведомства

Обучение сотрудников Администрации может быть построено на различной основе в зависимости от типа ГЧП, а также исходного уровня профессиональных навыков специалистов государственных и частных организаций.

Следующие вопросы могут помочь в выборе соответствующей программы обучения:

- Являются ли профессиональные навыки на различных уровнях государственной организации достаточными для организации эффективного обучения?
- В чем могут заключаться преимущества участия частного сектора в обучении сотрудников государственных организаций?
- Как можно использовать международный опыт?
- В случае простых проектов (контракты на содержание дорог, например), сотрудники дорожного ведомства обладают требуемыми навыками, поэтому соответствующее обучение, организуемое государственной организацией, позволит им приобрести должные навыки.

В случае более сложных проектов (концессии), сотрудники дорожного ведомства не обладают требуемыми навыками, как правило, в финансовой и правовой сферах, и поэтому соответствующее обучение должны проводить внешние консультанты из частных организаций страны или других государств. Обучение может быть организовано в форме курсов или семинаров в стране или за ее пределами под руководством местных или международных специалистов. Можно также привлечь

специалистов частного сектора (иностранных или местных) с требуемым уровнем квалификации для того чтобы должным образом объединить навыки специалистов государственных организаций и внешних консультантов. Таким образом, правительство сможет сформировать группу по проектному управлению в составе специалистов по различным вопросам, имеющим важнейшее значение для проекта. В большинстве случаев группу возглавляет должностное лицо высокого уровня из государственного департамента, отвечающего за политику ГЧП.



«Коммерческий менеджмент и финансирование дорог», Хегги и Викерс, технический документ № 409 (1998 г.)

Большинство дорожных ведомств располагают недостаточным потенциалом в области надзора за контрактами, и в настоящее время осуществляется ряд программ по укреплению такого потенциала. Во многих африканских странах ведется работа по созданию отделов по контролю в Дорожных агентствах или по укреплению их потенциала для осуществления надлежащего надзора за контрактами. В каждом случае иностранные эксперты участвуют в составлении типовой документации по подготовке работ, закупкам и надзору, оказывают помощь в укомплектовании отделов на первые несколько лет и проводят обучение государственных служащих в этой новой для них области.

В большинстве стран Центр по обучению Министерства государственных проектов являлся единственной организацией, отвечающей за обучение специалистов дорожного сектора; при этом обучение зачастую было привязано к реализации конкретных проектов. Обучение должно финансироваться на постоянной основе; оно должно обеспечивать возможности для участия подрядчиков; программа обучения должна включать управление контрактами. Организации стран, в которых в прошлом существовала плановая экономика, рискуют столкнуться с проблемами ввиду недостаточного финансирования и неадекватных механизмов развития партнерства государства и частного бизнеса. Важно сохранить эти организации и расширить обучающие программы с включением вопросов управления контрактами и контроля затрат.

Примеры

Частная инфраструктура и Группа Панамериканского банка развития (1998 г.)

Недавно утвержденная операция для Перу является наглядным примером подпрограммы по укреплению институционального потенциала. Акцент делается на два направления: первым является создание правовой и институциональной структуры независимого регуляторного агентства для системы концессий; вторым направлением является обучение должностных лиц ведомств, отвечающих за систему концессий. Последнее направление предусматривает оказание помощи в обмене опытом посредством обучающих поездок в страны с более развитыми системами и организацию обучения на местах в форме курсов и семинаров с участием международных консультантов.

В рамках Программы по укреплению институционального потенциала муниципалитетов в Колумбии дорожный департамент страны разработал и реализует план мероприятий по укреплению институционального потенциала муниципалитетов. Данная Программа предусматривает:

- предоставление технической помощи муниципалитетам в области анализа, обновления и совершенствования муниципальных планов по землепользованию, а также в целях укрепления потенциала по их реализации;
- финансирование, в рамках Соглашения с Национальной службой по вопросам обучения (Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA), обучающей программы, направленной на формирование базовых навыков для более 500 местных работников для выполнения промежуточных дорожно-строительных работ (топографическая съемка, эксплуатация и ремонт оборудования), что позволит им получить рабочие места, создаваемые при строительстве дорог; а также
- осуществление программы информирования и консультаций с местным населением на этапе строительных работ.



«Документ по оценке проекта по предлагаемому займу для Колумбии в целях концессионного проекта на платные дороги», Всемирный банк, 1998 г.

Обучающие мероприятия в поддержку реформ: опыт Алжира

Был осуществлен ряд мер в целях упрощения перехода от метода «выполнение целевых работ» на заключение контрактов на выполнение работ по содержанию дорог на конкурсной основе, в том числе:

- реорганизация Министерства инфраструктуры позволила значительно укрепить организацию и функции по содержанию дорог и усилила автономию и полномочия ведомства по надзору за работами и контролю качества;
- проведение обучающих семинаров по следующей тематике: (i) оценка состояния сети; (ii) технологии поверхностной обработки дорожного покрытия; (iii) технические стандарты и использование типовой документации для торгов; (iv) ответственность за обеспечение безопасности и охрану окружающей среды;
- руководители ведомств и региональных лабораторий, а также специалисты местных подразделений прошли обучение за рубежом; подрядным организациям была предоставлена возможность участия в ряде обучающих семинаров.



«Оценка технического обслуживания дорог по контракту», С. Микель, Дж. Кондрон, документ Всемирного банка, 1991 г.

Частный сектор – местные подрядные организации

Осуществляются несколько программ по развитию потенциала местных подрядных организаций. Они предусматривают подготовительное и практическое обучение; доступ к работам, технике и оборудованию; оказание помощи дорожным ведомствам в

приобретении навыков, необходимых для надзора за выполнением контрактов; упрощение процедур государственных закупок; создание, адаптация или укрепление организаций по обучению и подготовке специалистов для дорожного сектора.

В чем сущность практического обучения? В рамках практического обучения потенциальные подрядные организации допускаются к работе по небольшим проектам в целях приобретения практического опыта выполнения контрактов. Практическое обучение, включающее технологии строительства, предусматривающие привлечение наемной рабочей силы, применялось для создания небольших фирм на протяжении более двух десятилетий в странах Латинской Америки, в особенности в так называемых «micro-empresas asociativas» в Колумбии и Доминиканской Республике. Аналогичным образом, в Гвинея-Бисау Международная организация труда организовала отделы по обучению для восстановления подъездных дорог с привлечением наемных работников. В Кении подрядные организации прошли подготовку по вопросам участия в торгах на производство работ по восстановлению дорог.

В чем сущность подготовительного обучения?: Подготовительное обучение предусматривает организацию семинаров в странах с переходной экономикой (таких, как Эстония, Латвия, Литва, Польша и Вьетнам) по ознакомлению консультантов, подрядчиков и государственных служащих с процедурами конкурсных торгов, контроля затрат и управления контрактами. Аналогичные семинары были организованы в африканских странах для обучения подрядных организаций методам управления контрактами на выполнение небольших строительных работ.

При наличии не очень опытных подрядных организаций, особенно недавно созданных небольших компаний по содержанию дорог, подготовку по вопросам управления, финансовым и техническим вопросам имеет важнейшее значение для успешной реализации пилотных проектов. В Уругвае, например, были достигнуты наиболее значительные успехи в этой области посредством реализации масштабной программы обучения для малых предприятий, обеспечившей превосходные результаты.



«Контракты, основанные на эффективности: путь в будущее – опыт Латинской Америки», Г. Зитлов, А. Булл –МДФ.

В данный модуль включен раздел с более подробной информацией о методах усиления потенциала частного сектора (подрядных организаций и консультационных компаний) («Укрепление потенциала частного сектора») с примерами практических обучающих программ, проведенных в ходе реализации проектов.

Укрепление потенциала частного сектора

Передача функций, которые ранее выполнялись государственным сектором, в ведение частного сектора предполагает, что частные организации способны реализовывать их должным образом.

Если это не так, следует задать вопрос – как организовать разработку стратегии партнерства государства и частного бизнеса и как обеспечить ее сопровождение таким образом, чтобы создать условия для возникновения совокупности компаний и

проектных организаций, способных взять на себя выполнение таких функций без ущерба для качества проектов или услуг пользователям. Постановка проблемы существенно различается в зависимости от того, идет ли речь о крупных проектах, для которых требуется высокий уровень технических навыков и значительные финансовые возможности (например, крупные концессионные соглашения по автострадам или крупным мостам или туннелям) или же о более рутинных задачах (восстановление, содержание, эксплуатация), не требующих значительных инвестиций или особых технических навыков.

В первом случае решение обычно предполагает привлечение иностранных подрядных организаций для формирования ассоциаций с местными компаниями, что позволит им воспользоваться опытом своих зарубежных партнеров.

В случае типовых работ по восстановлению и содержанию дорог, важная роль, безусловно, принадлежит местным компаниям. Решения могут существенно различаться в зависимости от того, существует ли развитая дорожная индустрия.

Если существует развитая дорожная индустрия:

Если существует приемлемое количество дорожных подрядных организаций, проблема заключается в том, чтобы обеспечить им возможности для адаптации к выполнению новых функций, которые не являются особенно сложными, но на начальном этапе подрядные организации не располагают соответствующим потенциалом и не готовы к выполнению таких функций.

Безусловно, каждый конкретный случай имеет свою специфику, но некоторые условия имеют универсальное значение.

- Финансовая стабильность должна быть обеспечена на длительный период. Принятие новых функций обязывает подрядную организацию предпринять необходимые действия по оснащению и организации своей работы. Поскольку работы по содержанию дорог являются весьма трудоемкими, потребуется нанять новый персонал. Последствия кредитных ограничений, при этом, станут весьма опасными.
- Крайне целесообразно обеспечить проведение предварительных консультаций между органами государственного управления и профессиональными организациями, представляющими индустрию, для рассмотрения способов разработки успешной стратегии ГЧП. Желательно даже планировать регулярные встречи для подготовки отчетов и совместного нахождения путей повышения эффективности; приемлемым основанием для таких встреч могут служить совместные финансовые аудиты. Подобная практика даст ощущение полноценной значимости концепции партнерства и обеспечит проектам максимальные шансы на успех.
- Следует скрупулезно проанализировать темпы реализации стратегии партнерства государства и частного бизнеса. Необходимо спланировать этапы реализации программ с тем, чтобы подрядчики могли иметь соответствующую информацию и могли организовывать свою деятельность в свете выполнения новых функций.

Вначале подрядчики могут отвечать только за определенную часть сети до поэтапного охвата всей сети.

На начальном этапе может использоваться схема на основе объемов работ с переходом на схему, основанную на качестве работ в краткосрочной и, затем, в долгосрочной перспективе.

Подрядные организации и дорожные ведомства могут пройти обучение в области новой практики контрактных взаимоотношений, и потребуются пригласить профессиональные организации для консультирования по методам организации такого обучения.

Если отсутствует развитая дорожная индустрия:

Наряду с необходимостью адаптации имеющихся подрядных организаций, существует проблема укрепления потенциала всех субъектов индустрии (строительные организации, поставщики материалов, проектные организации и т.д.). Есть несколько публикаций, в которых данная проблема обсуждается в доступной форме и с достаточной степенью детализации. Основной является следующая работа:



«Коммерческий менеджмент и финансирование дорог», Хегги и Викерс, технический документ № 409 (1998 г.)

Существует целый ряд примеров успешной деятельности. К числу условий, которые упоминаются или отмечаются как составляющие быстрого и гармоничного развития национальной индустрии автомобильных дорог, относятся:

- Как и в предыдущем случае, финансовая стабильность в течение длительного времени всегда считается важнейшей предпосылкой;
- Так же актуальна и необходимость определения этапов разработки стратегии ГЧП. Рекомендуется избегать чрезмерного быстрого процесса, и использовать поэтапный подход и периодически анализировать ситуацию;
- Наличие благоприятной институциональной среды не является исключительным условием для сектора автомобильных дорог. Этот фактор является условием формирования совокупности субъектов для всех секторов, также как и возможность доступа к кредитным ресурсам.
- В данном случае обучение имеет решающее значение. Рабочие программы международных финансовых организаций практически всегда сопровождаются программой обучения. Полезную информацию можно найти в работе Ж.-М. Лантран. Программа обучения, разработанная в Камеруне в поддержку политики передачи частному сектору функций по содержанию дорог, является недавним примером того, что может быть достигнуто в этой области.



«Развитие потенциала местных подрядчиков для технического обслуживания дорог в Африке», Жан-Мари Лантран, Всемирный банк, декабрь 1990 г.



«Программа технического обслуживания дорог в Камеруне, план обучения подрядчиков и проектировщиков»

Возможные потребности в развитии потенциала

Тематика для развития потенциала

- Введение в концепцию ГЧП: принципы, масштаб, основания, методы, мировой опыт;
- Анализ успешного и неуспешного опыта;
- Методика ГЧП (общие основы и (или) курсы для специалистов);
- Политика;
- Законодательная база;
- Экономическое регулирование;
- Управление рисками;
- Государственная поддержка и финансовая методика;
- Консультации;
- Методы партнерства государства и частного бизнеса;
- Финансовое управление;
- Источники финансирования, включая международные финансовые организации (коммерческие банки, облигации, институциональное финансирование и т.д.);
- Методы участия частного сектора;
- Закупки и привлечение консультантов и (или) экспертов по операциям;
- Другое.

Уровень реализации

- В стране и (или) на региональном уровне и (или) на мировом уровне;
- Институциональный уровень; АБР, Всемирный банк, другие организации, центральные офисы тематических образовательных организаций;
- Место реализации проекта и (или) проведения анализа; региональный и (или) мировой уровень.

Целевые группы и (или) ассоциации, которые должны пройти обучение

- Министерство финансов и (или) вопросы управления рисками;
- Министерство по планированию и (или) отраслевые министерства и (или) дорожное агентство, отделы и подразделения по вопросам ГЧП;

- Другие заинтересованные стороны.

Уровень специалистов

- Только руководящие работники и (или) должностные лица высокого уровня, ответственные за принятие решений;
- Специалисты среднего звена и более высокого уровня;
- Специалисты по административным и (или) техническим вопросам.

Виды обучающих курсов, которые могут оказаться полезными

- Разработка законодательной, институциональной и регуляторной базы для партнерства государства и частного бизнеса;
- Основы подготовки проектов (почему и как);
- Процедуры консультаций с заинтересованными сторонами;
- Вопросы управления и руководства в государственном секторе;
- Управление рисками;
- Навыки и квалификация в области ГЧП;
- Управленческие навыки сотрудников проектов ГЧП;
- Стратегии и методы ГЧП и структурирование проектов;
- Исполнение контрактов и урегулирование споров;
- Основы финансирования проектов.

Некоторые основные публикации:



«Пособие по закупкам с финансированием Всемирного Банка» (проект), Всемирный банк, 2001 г.



«Предоставление и пересмотр инфраструктурных концессий - правильный подход», Луис Х. Гуаш, Всемирный банк. 2004 г.



«Руководящие принципы: закупки в рамках займов МБРР и кредитов МАР». Всемирный банк. 2004.



«Запуск ГЧП в автодорожной сфере в странах с переходной экономикой, Сезар Квейроз, документ на тему транспорта ТР-9. Всемирный банк, 2005 г.



«Концессии на инфраструктурные объекты: руководство по планированию и присуждению». Керф и пр., технический документ № 389, 1998 г.



«Участие в тендере на частные концессии. Использование гарантий Всемирного банка», дискуссионный документ серии RMC 120, Всемирный банк, 1998 г.

СТРАНИЦА ОСТАВЛЕНА ПУСТОЙ

МОДУЛЬ 4

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

И КОНТРАКТЫ

Модуль 4

Законодательство
и контракты



СТРАНИЦА ОСТАВЛЕНА ПУСТОЙ

МОДУЛЬ 4: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КонтРАКТЫ

Правовая, законодательная и договорная база для ГЧП

Оглавление

ПОДХОД.....	1
СОГЛАСОВАНИЕ ЦЕЛЕЙ.....	1
ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ГЧП.....	2
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО.....	4
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА.....	4
Конституционные принципы.....	5
Политика содействия развитию механизмов ГЧП и административная поддержка.....	7
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА.....	11
Законодательство о концессиях и ГЧП.....	11
Отраслевое законодательство.....	14
Государственные закупки.....	16
Законодательство об иностранных инвестициях и иностранной валюте.....	21
Законодательство о праве собственности.....	22
Разрешение споров.....	24
Законодательство о компаниях.....	34
Законодательство об обеспечении и банкротстве.....	Ошибка! Закладка не определена.
Налоговое законодательство.....	39
Нормы бухгалтерского учёта.....	40
Законодательство о труде.....	40
Законодательство об интеллектуальной и промышленной собственности.....	Ошибка! Закладка не определена.
Законодательство по охране окружающей среды.....	41
Законодательство о конкуренции.....	42
Деликтное право.....	43
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ.....	45
Реализация нормативных актов и организации, ответственные за их реализацию.....	45
Стандарты.....	46
ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ.....	48
Оценка экстенсивности правовой базы.....	49
Оценка эффективности правовой базы.....	50
КОРРЕКТИРОВКА ПРАВОВОЙ БАЗЫ.....	53
Дорожная карта корректировки правовой базы.....	53
Сложности проведения корректировки правовой базы.....	54
КОНТРАКТЫ.....	56

РАЗРАБОТКА КОНТРАКТА	58
<i>Выбор соответствующего контракта</i>	58
<i>Выбор концессионера</i>	60
ТИПЫ КОНТРАКТОВ	61
<i>Концессионный контракт</i>	61
<i>Строительный контракт</i>	63
<i>Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание</i>	65
<i>Контракт на управление и техническое обслуживание</i>	66
<i>Контракты на консультационные услуги</i>	68
ПОЛОЖЕНИЯ КОНТРАКТА	70
<i>Завершение проекта и временные затраты</i>	70
<i>Объем работ</i>	72
<i>Проектирование</i>	72
<i>Потребность в финансовых средствах</i>	73
<i>Замена</i>	<i>Ошибка! Залкадка не определена.</i>
<i>Данные, заявления и заверения</i>	74
<i>Права землепользования</i>	74
<i>Меры по охране окружающей среды</i>	76
<i>Существенно неблагоприятные действия правительства</i>	76
<i>Формула ценообразования</i>	77
<i>Государственная поддержка и иные виды помощи</i>	79
<i>Вторичное развитие</i>	79
<i>Конвертируемость, замена и переводимость валюты</i>	80
<i>Перекрестное субсидирование</i>	81
<i>Статьи о запрете конкуренции или предоставлении исключительных прав</i>	82
<i>Местные требования</i>	83
<i>Компенсация за нарушение обязательств</i>	83
<i>Перерасход средств</i>	84
<i>Независимый инженер</i>	85
<i>Гарантия качества</i>	85
<i>Эксплуатационные требования, содержащиеся в контрактах по эксплуатации и техническому обслуживанию</i>	86
<i>Передача по завершению концессии</i>	86
ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	<i>Ошибка! Залкадка не определена.</i>
<i>Ответственность и возмещение ущерба</i>	90
<i>Разрешение споров</i>	91
<i>Форс-мажорная ситуация</i>	93
<i>Возможность переуступки и (или) заключение субподрядного договора</i>	95
<i>Конфиденциальность</i>	95
<i>Документация и обмен информацией</i>	95
ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДОГОВОРА	97
<i>Типовые договорные статьи по ответственности и возмещению убытков</i>	97
<i>Типовые договорные статьи по разрешению споров</i>	99
<i>Типовые договорные статьи о форс-мажорной ситуации</i>	105
<i>Типовые договорные статьи по возможности переуступки/заключению субподрядного договора</i>	106
<i>Типовые договорные статьи по конфиденциальности:</i>	109
<i>Типовые договорные статьи по документам и обмену информации</i>	111
СОГЛАШЕНИЯ, ОБЛИГАЦИИ И ГАРАНТИИ	114

<i>Образование специальной проектной компании</i>	114
ПЕРЕЗАКЛЮЧЕНИЕ И УТОЧНЕНИЕ КОНТРАКТА	120
<i>Основания для перезаключения контракта</i>	120
<i>Рекомендации по усовершенствованию</i>	121
<i>Адаптация или перезаключение договоров</i>	122

Модуль 4
**Законодательство
 и контракты**



МОДУЛЬ 4: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И КОНТРАКТЫ

Правовая, законодательная и договорная база для ГЧП

В Модуле 4 «Законодательство и контракты» рассматривается нормативно-правовая среда для государственно-частного партнерства (ГЧП). Она служит основой для диагностики и проведения реформ, а также образует базу для подготовки контрактов ГЧП.

В Модуле 4 предлагается определение законодательной базы, обеспечивающей успешную реализацию ГЧП в транспортной сфере. Модуль включает два основных элемента такой базы, присутствующих во всех правовых системах мира, а именно: законодательные и нормативные акты, с одной стороны, и контракты, с другой стороны.

В разделе «**Законодательство**» рассматриваются вопросы институциональной базы, способствующей частным инвестициям в инфраструктуру. В разделе изучаются положения законодательства принимающей страны применительно к разработке и реализации ГЧП в области инфраструктуры; в других разделах рассматриваются вопросы изменения и корректировки правовой базы и предлагается ее оценка.

В разделе «**Контракты**» изучается сложный комплекс проблем договоренностей, связанных с ГЧП, и рассматриваются вопросы, относящиеся к заключению контрактов, типам контрактов и положениям, иным соглашениям, гарантиям и облигациям, а также к перезаключению и адаптации контрактов.

Чем больше объем работ, тем сложнее контракты ГЧП, определяющие риски и обязанности каждого участника проекта. Например, при необходимости проведения только обслуживания автомагистрали обычно объем работ может быть выполнен компанией, создаваемой для реализации проекта, с одним акционером без необходимости дополнительного финансирования проектных работ; тем не менее, если объем работ включает строительство новой автомагистрали, несколько различных субъектов обязаны распределить между собой ответственность и риски, может возникнуть необходимость в значительных объемах финансировании проекта со стороны коммерческих кредиторов и международных финансовых организаций.

Содержащаяся в данном документе информация не является правовой консультацией и не должна истолковываться как таковая. Все стороны обязаны получать консультацию от своих собственных юридических консультантов, осведомленных о конкретных обстоятельствах сторон.

Подход

Согласование целей

Одна из самых сложных задач при реализации любого ГЧП заключается в согласовании различных целей различных заинтересованных субъектов таким образом, чтобы каждая сторона оказалась в выигрыше при успешном завершении проекта. Несмотря на то, что в ряде случаев существуют сложности в согласовании таких целей в краткосрочной перспективе, нередко в долгосрочной перспективе обнаруживается совпадение таких целей.

Обычно цели государства определяются общественными интересами, такими как создание окружной автомагистрали вокруг его столицы для снижения перегруженности транспортных магистралей. В том случае, когда государство принимает решение о привлечении частного сектора к разработке проекта, оно обычно руководствуется следующими целями:

- удовлетворение общественных интересов и завершение реализации проекта (в соответствии с государственными спецификациями) в максимально короткие сроки;
- возвращение объекта в государственную собственность после получения частным сектором приемлемой прибыли на свои инвестиции;
- получение соответствующих гарантий относительно надлежащей и безопасной эксплуатации объекта;
- снижение или исключение необходимости использования средств налогоплательщиков или государственных кредитов;
- ограничение круга задач, возложенных на государство, наиболее важными государственными задачами и функциями;
- извлечение пользы из «ноу-хау» и технологий частного сектора, при этом государство оставляет за собой максимально возможную неограниченную свободу действий;
- переадресование риска от государственного сектора частному.

Смысл существования частного сектора заключается в принятии рисков и получении прибыли, и данное суждение применимо к любой стране, в которой существует частный сектор. Частные предприниматели заинтересованы в проникновении на крупные инфраструктурные рынки, и следует отметить, что строительство, эксплуатация и техническое обслуживание автомагистралей являются одним из крупнейших инфраструктурных рынков в мире. Далее инвесторы и кредиторы также готовы взять на себя более высокие риски, связанные с финансированием проектов в области инфраструктуры с целью получения более высоких прибылей. Тем не менее, они принимают на себя исключительно измеримые риски, осуществляют контроль над основными решениями по проекту и берут на себя, как можно более оперативно, управление реализацией проекта в периоды возникновения трудностей.

Обеспечение благоприятных условий для ГЧП

Правовая база ГЧП, исходя из приведенных выше двух ее компонентов, - законодательства и контрактов, - не является чем-то неизменным и подлежащим повсеместному принятию и реализации в обязательном порядке. Напротив, правовая база является бесконечно разнообразной по форме и сочетанию двух указных компонентов. Тем не менее, основу такого разнообразия образует ряд общепринятых руководящих принципов.

В ряде стран получило развитие участие частного сектора в дорожной инфраструктуре без конкретного ГЧП или законодательства в области автодорожного сектора, при этом стороны – органы государственного управления и субъекты частного сектора – сами оговаривают сроки и условия исключительно на договорной основе. Такой принцип основан на договорной базе. С ретроспективной точки зрения такой принцип был взят на вооружение странами с системой как континентального европейского, так и общего права; в странах с развитой экономикой, в ряде которых существует давно установившаяся традиция вмешательства государства в экономику, а также в иных странах с относительно вполне определенными рыночными структурами.

В других странах были приняты подробные законодательства и положения либо общего характера, либо относящиеся к конкретной отрасли, в частности, в той области, в которой вознаграждение за услуги, предоставляемые оператором дорог, поступает за счет платы за проезд по дороге, выплачиваемой участниками дорожного движения, и именно в целях обеспечения взимания такой платы оператором за проезд по дороге. Такой принцип основан на законодательной базе. Она была принята странами, в которых в последнее время получило развитие участие частного сектора в государственной инфраструктуре, а именно, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Два вышеуказанных принципа не являются взаимоисключающими. Напротив, в ряде стран, в которых предпочтение отдавалось договорным принципам, в настоящее время в силу ряда причин ведется законодательная деятельность. Другие страны, в которых было принято общее или отраслевое законодательство, в настоящее время открывают для себя гибкость и адаптируемость договорного принципа.

Совершенной системой явилась бы система, в которой обеспечен точный баланс между тем, что могло бы быть решено в законодательном порядке, и между тем, о чем стороны могли бы договориться при заключении контракта, т.е. закон не должен быть чрезмерно директивным, но при этом защищать законные интересы обеих сторон.

Таким образом, целью данного комплекта методических материалов является не поддержка законодательной или договорной базы, так как обе имеют свои достоинства, а приведение их описания, в котором внимание акцентируется на их сильных и слабых сторонах, что позволит каждой стране выбрать для себя вариант, в наибольшей степени отвечающий ее условиям, на основе ее собственных правовых традиций и культуры, а также состояния ее экономического и социального развития и организации.

Кроме того, накопленный в последнее время опыт и проведенные исследования продемонстрировали, что благоприятные условия не являются гарантией как таковой для успешного партнерства. Для этого также требуются состоявшиеся партнеры, а именно, целеустремленные и компетентные операторы и органы государственного управления, располагающие соответствующей квалификацией и ресурсами для выбора

и реализации проектов, а также независимые третейские судьи для обеспечения соблюдения их прав и урегулирования разногласий между ними.

В Модуле 1 содержится обзор благоприятных условий (Модуль 1 -> «Создание условий для развития ГЧП») и изложена требуемая стратегия (Модуль 1 -> «Стратегия ГЧП»). В Модуле 3 -> «Концепция ГЧП» подробно изложены основы политики ГЧП.

Законодательство

Каждое конкретное ГЧП развивается и осуществляется в рамках нормативно-законодательной базы. Можно считать, что договорная база служит стимулом для реализации проектов ГЧП, в то время как правовая и институциональная база принимающей страны служит стимулом для заключения и осуществления контрактов ГЧП.

Страны, в которых уже существует такая база, обязаны обеспечить ее достаточную гибкость для адаптации к изменениям в соответствующей инфраструктурной отрасли, а также для привлечения частных инвесторов. Таким образом, существует необходимость корректировки базы.

Тем не менее, прежде чем приступить к корректировке своей правовой базы, государству необходимо провести ее оценку и определить ее сильные и слабые стороны. Кроме того, частные инвесторы и кредиторы могут не располагать информацией о юрисдикции, в которой будет находиться автодорожная инфраструктура. Таким образом, возникнет необходимость в изучении и оценке возможностей законодательства и нормативных актов принимающей страны обеспечить условия, которые способствовали бы созданию максимальных возможностей для получения прибыли и долгосрочной эффективности проекта. В настоящее время политики, инвесторы и кредиторы располагают рядом методов, позволяющих им провести оценку правовой базы страны в плане как ее содержания, так и реализации.

Таким образом, настоящий Раздел включает пять следующих подразделов:

1. Институциональная база;
2. Законодательная база;
3. Нормативно-правовые рамки;
4. Оценка базы;
5. Корректировка базы;
6. Институциональная база.

Институциональная база

Страны, которые намерены создать благоприятную правовую базу или хотели бы проанализировать приемлемость их существующей правовой базы, могли бы приступить к этой работе с рассмотрения нескольких руководящих принципов по развитию конституционной структуры и законодательной базы, являющихся благоприятными для участия частного сектора в государственных проектах в области инфраструктуры.

Правительства стран обязаны принять необходимые меры для закрепления таких принципов в своих важнейших нормах права, обычно в своей конституции, с целью создания гарантий, исключающих их несоблюдение последующими правительствами или законодателями.

Правительства, установив указанные принципы, далее должны проводить четкую политику, способствующую участию частного сектора в обслуживании государственной инфраструктуры, и предоставлять информацию о ней широкому кругу местных и иностранных операторов. В целях реализации такой политики государственные административные органы страны на центральном и местном уровнях обязаны обеспечить необходимую помощь и координацию действий.

Конституционные принципы

Конституционные принципы – принципы прозрачности, справедливости, устойчивости и пропорциональности.

Прозрачность

Прозрачная правовая база представляет собой базу, характеризующуюся четкими и легкодоступными правилами и эффективными процедурами для их применения. Прозрачность обеспечивает предсказуемость, тем самым позволяя инвесторам определить их риски и издержки и, таким образом, представить свое предложение наиболее выгодной цены. Она также способствует открытости, предусматривающей обязательное предоставление органами государственной власти обоснования своих решений и опубликование их в печати, в результате чего обеспечивается защита от произвольных решений и укрепление доверия к такой стране, что является исключительно важным, если страна намерена привлечь иностранных инвесторов, не располагающих информацией о местных правилах.

Справедливость

Справедливая правовая база представляет собой базу, учитывающую противоречащие интересы правительства, представляющего государственные интересы, и интересы операторов частного сектора, которые обязаны руководствоваться одними и теми же правилами, попытаться найти золотую середину и поддерживать равновесие между собой.

Устойчивость

В равной степени важным для инфраструктурной политики страны является обеспечение предоставления общественных услуг в долгосрочной перспективе, при этом особое внимание должно быть уделено экологической устойчивости. Таким образом, страна должна обладать институциональным потенциалом для выполнения задач, возложенных на органы государственного управления на всех этапах осуществления проекта, а именно: планирования, реализации и эксплуатации. Страна также должна стремиться к достижению наиболее приемлемого баланса между монополистическим и конкурентным предоставлением общественных услуг в области инфраструктуры.

Пропорциональность

Принцип пропорциональности, в соответствии с которым любые принимаемые меры должны быть необходимыми и приемлемыми в свете достижения поставленных целей или решаемых вопросов, тесно связан с принципом устойчивости. Законодательство страны о ГЧП не должно, например, определять условия либо финансового, либо технического, либо иного характера, являющиеся чрезмерными или несоразмерными при выборе кандидатов, или не должно предусматривать аннулирование контракта за незначительное нарушение.

Для стран, имеющих намерение развивать ГЧП в инфраструктуре, крайне необходимо закрепить каждый из вышеупомянутых принципов в конституции путем принятия норм, гарантирующих защиту указных принципов, в том числе защиту от возможных действий законодателей или правительства.

Например, в соответствии с принципом прозрачности необходимо, чтобы государственные органы, ответственные за принятие решений, отчитывались за свои действия, что, в свою очередь, подразумевает наличие ряда прав и обязательств, таких как доступ к информации и к независимой системе правосудия. В соответствии с требованиями принципа справедливости необходимо, чтобы органы государственного управления не проводили политику дискриминации в отношении кандидатов с позитивными и негативными обязательствами с целью обеспечения действенности норм. В соответствии с требованиями принципа пропорциональности необходимо, чтобы обеспечивались уважение и защита прав собственности и контрактов. Таким образом, в конституции, предусматривающей благоприятные условия для развития ГЧП, должны быть четко закреплены положения о нерушимости контракта, праве собственности и его следствии, защите такого права против экспроприации без компенсации, праве доступа к судебному надзору, свободном и открытом доступе к информации.

В конституции также могут быть закреплены конкретные нормы в отношении обязательств государства по обеспечению предоставления общественных услуг. В некоторых конституциях такие обязательства могут быть закреплены исключительно за органами государственной власти, в то время как в других конституциях государство однозначно наделено правом предоставлять концессии частным субъектам на предоставление общественных услуг. В ряде конституций также могут быть предусмотрены ограничения на деятельность иностранных субъектов в некоторых отраслях, либо ограничения на владение землей или объектами инфраструктуры.

Таким образом, государственным органам власти и законодателям необходимо пересмотреть существующие конституционные нормы с целью выявления возможных ограничений на реализацию государственных проектов государственно-частного партнерства в сфере инфраструктуры, так как такие ограничения нередко приводят к спорам и судебным претензиям против концессионных соглашений после их заключения.

Ряд международных организаций разработал руководящие положения, в которых на первый план выдвигаются указанные принципы, и объясняется их значение для проектов ГЧП в области инфраструктуры.

Наиболее всеобъемлющими руководящими положениями являются:



«Юридическое руководство по инфраструктурным проектам с частным финансированием» (2000 г.) и «Типовые юридические положения по инфраструктурным проектам с частным финансированием» (2003 г.) Комиссии Организации Объединённых Наций по праву международной торговли, размещенные на сайте: [www.uncitral.org]



«Типовые юридические положения по инфраструктурным проектам с частным финансированием». ЮНСИТРАЛ, 2003 г.

Европейская Комиссия также опубликовала серию документов по указанному предмету. Изданные за последнее время документы включают:



«Зеленый документ» по государственно-частному партнерству и Закон Европейского экономического сообщества «О государственных контрактах и концессиях», COM (2004) 327.



Пояснительное сообщение Комиссии о применении закона Европейского экономического сообщества «О государственных закупках и концессиях» к институционализированному ГЧП (IPPP), 2008/C 91/02 от 12/04/08



Пояснительное сообщение Комиссии о концессиях в соответствии с законом Европейского экономического сообщества. OJ C 121 от 29.04.2000 г.

Следует отметить, что Европейская Комиссия заявила в своем Сообщении 2000, что хотя концессии по предоставлению общественных услуг конкретно не регулируются, они подпадают под принципы прозрачности, справедливости и пропорциональности, которые закреплены в Договоре об учреждении Европейского Союза и Европейской Конституции, и соблюдение и выполнение которых обеспечивается Судом Европейского Союза.

Политика содействия развитию механизмов ГЧП и административная поддержка

Несмотря на то, что принципы, закрепленные в законодательстве и нормативных актах или осуществленные на основе контрактов, необходимы для успешного развития ГЧП в области инфраструктуры, они сами по себе не являются достаточными - для осуществления проектов государственно-частного партнерства требуются компетентные и целеустремленные партнеры.

Целеустремленным государственным партнером является партнер, проводящий четкую политику, содействующую участию частного сектора в развитии инфраструктуры, и дающий понять частным инвесторам о своем стремлении привлечь их к участию.

Дополнительно к вопросам политики, представленным в Модуле 3 «Политика и планирование», в указанном Разделе изложены специфические правовые вопросы,

относящиеся к политике, и дается ссылка на один конкретный случай в России, который имеет непосредственное отношение к сфере автодорожной инфраструктуры.

Четкая политика содействия развитию ГЧП в сфере автодорожной инфраструктуры позволит (i) обосновать политику, т.е. задачи правительства в его долгосрочных стратегических планах, например, увеличение объема транспортных перевозок и торговли между регионами; внедрение рыночной конкуренции в традиционно монополистической отрасли; (ii) детализировать цели, которые необходимо достичь, например, повысить эффективность модернизации/технического обслуживания существующей дорожной сети; высвобождение государственных средств для других целей; (iii) точно определить при приемлемом уровне детализации принимаемые меры, средства и ресурсы, используемые для проведения политики, например, создание консультативного отдела по ГЧП на уровне центрального правительства; формирование дорожного фонда, через который предусматривается прохождение финансовых средств для будущего финансирования.

Чем выше правительственная инстанция, формулирующая заявление о политическом курсе, тем выше заинтересованность с точки зрения потенциального инвестора. Безусловно, ввиду того, что для реализации проектов ГЧП в области инфраструктуры требуется участие ряда органов государственной власти, министерств и правительственных организаций, центральных и местных органов государственной власти, надлежащая административная координация деятельности является решающим фактором, определяющим успех или неудачу.

Ввиду того, что административная поддержка и координация деятельности потребуется на всех этапах процесса, а именно: планирование политики, подбор проектов, реализация проектов и эксплуатация проектов, большинство правительств сформировало специальный отдел ГЧП, или «рабочую группу» либо в структуре министерства, либо в виде отдельной организации, которая в некоторых случаях является сама по себе государственно-частным партнерством, как в Великобритании (см. Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Институциональные механизмы и реформы» -> «Отделы ГЧП и роль дорожного агентства»).

Ярким примером является проводимая Россией политика содействия развитию ГЧП.

Политика содействия развитию ГЧП, проводимая Россией в транспортной отрасли

Одним из последних примеров сформулированной политики содействия ГЧП в транспортной отрасли является политика, принятая российским правительством.

Безусловно, в Советском Союзе не имели никакого представления о партнерстве с частным сектором, однако в настоящее время в процессе перехода к рыночной экономике Россия заново открыла для себя указанный вид партнерства. По оценкам российского правительства для достижения уровня инвестиций, необходимых для транспортной инфраструктуры, сравнимого с уровнем большинства других стран, т.е. 4% от ВВП, по сравнению с 2% в России, необходимо ежегодно привлекать приблизительно от 2 до 3 миллиардов дол. США частных инвестиций в течение периода до 2010 года.

Российское правительство установило ряд предварительных условий относительно использования ГЧП, которые включают:

- принятие федерального закона о концессионных договорах;
- переход от однолетних к трехлетним бюджетным планам;

принятие положения об инвестиционных фондах;
принятие стандартных концессионных договоров;
создание особых экономических зон.

Далее российское правительство составило перечень различных видов деятельности, соответствующих критериям концессионных договоров в инфраструктурном секторе, среди которых автомагистрали и транспорт занимают в перечне первое место вместе с железными дорогами, портами, аэропортами, подземным пассажирским транспортом и иным общественным транспортом.

Первая проблема, связанная с принятием требуемой правовой базы, была решена в 2005 году с принятием закона «О концессионных договорах», № 115-ФЗ 21 июля 2005 г., за которым последовало Постановление правительства № 319 от 27 мая 2006 г., в котором содержалось одобрение концессионных договоров в отношении автомагистралей и инженерной инфраструктуры, в том числе мостов, путепроводов, туннелей, парковок, пунктов пропуска и пунктов взимания дорожных сборов для грузовых автомобилей.

На основе Постановления № 319 Министерство транспорта совместно с Министерством экономического развития и торговли разработало проект концессионных договоров для иных видов инфраструктуры. Министерство транспорта создало Консультативный совет по развитию ГЧП с целью оказания помощи в формировании ГЧП и подписало соглашение с Внешэкономбанком, который выступал бы в качестве консультанта по вопросам инвестирования при реализации таких проектов.

Далее правительство приступило к выделению ресурсов как финансовых, так и кадровых, необходимых для проведения его новой политики.

Московским институтом инженеров транспорта была разработана специальная образовательная программа для подготовки специалистов в области транспортных концессий для работы в системе Министерства транспорта.

В 2005 году был создан Российский инвестиционный фонд для обеспечения государственного софинансирования в целях реализации стратегически значимых долгосрочных проектов, имеющих низкий уровень рентабельности, и расширения возможностей для частного сектора инвестировать в проекты за счет прямого софинансирования и разделения коммерческих рисков. Также предусматривается оказание государственной поддержки за счет участия в акционерном капитале или на основе государственных гарантий.

Благодаря принятию указанной новой правовой базы в настоящее время уже реализуется ряд проектов.

Была подготовлена документация по проведению конкурентных торгов на строительство платной автомагистрали в Санкт-Петербурге - западного скоростного диаметра (ЗСД), – и Российское Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) было назначено в качестве нанимающего органа.

Также была подготовлена тендерная документация на строительство высокоскоростной магистрали Москва – Санкт-Петербург. В настоящее время прорабатываются иные проекты по созданию платных автомагистралей, находящиеся на различной стадии разработки – одна автомагистраль Краснодар – Абинск – Кабардинка и вторая – Москва – Новороссийск.

Несмотря на достижение значимых результатов в плане принятия правовой базы, содействующей развитию ГЧП, российское правительство отдает себе отчет в том, что ряд важных вопросов остается до сих пор нерешенным. Среди указанных вопросов вызывает беспокойство вопрос об обеспечении долгосрочного финансирования, и, кроме того, в правовой сфере имеется ряд вопросов, требующих своего решения: вопросы о земельном законодательстве и правах собственности на государственное имущество (невозможность отдавать в залог имущество проекта или права на проект); недостаточная защита прав концессионера (пробелы в законодательстве в отношении защиты прав собственности против экспроприации без соответствующей компенсации, отсутствие защиты против досрочного расторжения концессионного договора без компенсации); несовершенство положений, регламентирующих выдачу разрешений и лицензий; неопределенность режима налогообложения, применимого к концессионному имуществу; отсутствие четкого определения концессии; дублирование законодательства о закупках проектов ГЧП, при этом ряд проектов закупается в соответствии с законом «О концессиях», в то время как другие – в соответствии с федеральным законом «О государственных и муниципальных тендерах».

Тем не менее, наиболее остро ощущается недостаток практического опыта в реализации проектов на основе партнерства между государственным и частным секторами.

Кроме того, как указывалось в отчете о Российской транспортной отрасли в публикации ЕБРР «Право на этапе перехода 2007», рыночные исследования продемонстрировали, что частные инвесторы не будут принимать участия в торгах на право получения договора концессии при отсутствии гарантий получения минимального дохода в отношении указанных пилотных концессионных проектов.

Более того, в отчете подчеркивается, что «Будущее государственно-частного партнерства в России зависит от успеха реализации крупных проектов в области инфраструктуры. Как государственному, так и частному секторам необходимо подтвердить, что они являются надежными партнерами, способными вести конструктивный диалог и сотрудничать на взаимовыгодной основе». Опыт показал, что это является еще более острой проблемой, чем принятие новых законов, так как обоюдное доверие не может быть достигнуто в законодательном порядке. Такое доверие формируется в результате многолетнего сотрудничества.



Государственно-частное партнерство в транспортном секторе: позиция России, в публикации «Право на переходном этапе», 2007 г., Европейский банк реконструкции и развития.

Законодательная база

В контексте данного комплекта методических материалов законодательная база включает два различных варианта законодательства: (i), законодательство, обеспечивающее возможность развития ГЧП, также называемое «разрешительное» законодательство, или разрешительная правовая база. Таким законодательством является законодательство страны о концессиях или о ГЧП, (ii) законодательство, которое может оказать воздействие на проекты ГЧП. Указанные законодательства являются многочисленными, так как ГЧП включает крупные и сложные многосторонние проекты. Ниже рассмотрены законодательства, в наибольшей степени имеющие отношение к данному вопросу.

Разрешительное законодательство может быть законодательством либо общего, либо отраслевого характера:

- Законодательство о концессиях и ГЧП;
- Отраслевое законодательство.

Нижеприведенные законодательства обычно оказывают наибольшее влияние на проекты ГЧП в области автодорожной инфраструктуры:

- Законодательство о государственных закупках;
- Законодательство об иностранных инвестициях;
- Законодательство о праве собственности;
- Законодательство об урегулировании споров;
- Законодательство о компаниях;
- Законодательство об обеспечении и банкротстве;
- Законодательство о налогообложении;
- Законодательство о нормах бухгалтерского учета;
- Законодательство о труде;
- Законодательство об интеллектуальной и промышленной собственности;
- Законодательство об охране окружающей среды;
- Законодательство о конкуренции;
- Деликтное право.

Законодательство о концессиях и ГЧП

Законодательство играет ключевую роль в содействии развитию ГЧП в проектах в области инфраструктуры. В законодательстве закреплены политические обязательства, обеспечены конкретные юридические права и представлены важные гарантии стабильности правового режима страны.

Некоторым странам в соответствии с их конституционным правом необходимо принять специальное законодательство в отношении отдельных проектов. В других странах, в

которых практика ГЧП получила широкое развитие, правительство уполномочено в соответствии с общим законодательством сдавать частному сектору в подряд производство любых работ, выполняемых государственным сектором, с экономической выгодой, обеспечивающей целесообразность их выполнения субъектами частного сектора. Такое общее законодательство обеспечивает создание базы для единого режима решения вопросов, характерных для проектов ГЧП в различных инфраструктурных отраслях.

Даже при введении законодательства общего характера дополнительное отраслевое законодательство позволяет законодателям разрабатывать правила, учитывающие рыночную структуру конкретной отрасли. Ввиду того, что во многих странах такие виды законодательства были введены в то время, когда инфраструктура находилась в руках государственных монополий, рекомендуется провести изучение существующего отраслевого законодательства и убедиться в том, что оно является приемлемым для инфраструктурных проектов с частным финансированием.

Законодательство также необходимо для обеспечения права государства на предоставление концессий частным субъектам. Принятие такого законодательства позволит укрепить доверие потенциальных инвесторов к ГЧП страны в области инфраструктурной политики. Это может явиться исключительно важным в тех случаях, когда предусматривается участие субъектов частного предпринимательства для обеспечения определенных услуг, которые, как правило, предоставляются населению бесплатно.

В тех странах, где уже принято законодательство общего характера, рекомендуется четко определить компетентные органы государственного управления, наделенные полномочиями присуждать контракты на реализацию проектов в области инфраструктуры и действовать в качестве нанимающего органа. Также рекомендуется определить отрасль, в которой может быть предоставлена концессия, либо в альтернативном случае, когда предоставление концессии не является возможным, в законодательстве могут быть определены виды деятельности, не являющиеся объектом концессии, такие как национальная оборона или безопасность.

Также целесообразно, чтобы в законодательстве был определен характер и цель проектов ГЧП в соответствии с объемом предоставленных частному инвестору прав и принятых им обязательств (например, соглашение «строительство-эксплуатация-передача», соглашение «строительство-эксплуатация-владение» и соглашение «строительство-передача-эксплуатация»). Тем не менее, ввиду большого разнообразия схем, сложно дать исчерпывающее определение каждой из них. Таким образом, учитывая большой объем проектов ГЧП, которые правительство намерено развивать и которые предусматривается охватить законодательством о ГЧП, было бы целесообразным, чтобы законодатели ввели широкое определение проектов ГЧП, которое выходило бы за рамки соглашений «строительство-эксплуатация-передача» и «строительство-эксплуатация-владение», в том числе, например, контракты на эксплуатацию и техническое обслуживание.

Одним важным дополнительным аспектом, требующим разрешения в рамках законодательства, является характер прав, которыми наделены концессионеры, в частности, является ли право на предоставление услуг эксклюзивным или концессионеру придется столкнуться с конкуренцией со стороны других инфраструктурных объектов или провайдеров услуг; тем не менее, в ряде стран указанный вопрос является предметом переговоров в концессионных договорах между нанимающим органом и частным инвестором.

Указанный аспект дает наглядное представление о сложностях принятия решений в отношении разногласий между законодательством и контрактом. В то время как принятие решения нанимающим органом по вопросу характера структурирования рынка в области автодорожной инфраструктуры и необходимости введения конкуренции является абсолютно законным, закрепление указанных вопросов в законодательстве могло бы изначально явиться сдерживающим фактором для частных инвестиций. Более того, аналогичный результат мог бы быть легко достигнут на этапе ведения переговоров по заключению контракта путем включения указанного требования в заявку на предложения.

Это могло бы явиться примером законодательства, имеющего чрезмерно предписывающий характер и вызывающего потенциальные неблагоприятные последствия в отношении возможности реализации проекта, так как положения, которые закреплялись бы в законодательстве, могли бы быть изменены исключительно путем внесения поправок в законодательство, если это определено окончательно достигнутой договоренностью между сторонами. Само собой разумеется, что такой процесс мог бы существенно отсрочить реализацию проекта и увеличить расходы на его реализацию.

Законодательство о концессиях и ГЧП:



Болгария: Новый закон о концессиях 2006 г. *Источник: Министерство государственного управления и административных реформ*



Перу: Верховный указ о концессиях в области инфраструктуры, N°059-96 *Источник: правительственный бюллетень*



Россия: Федеральный закон «О концессионных соглашениях», N°115-ФЗ от 21. 07. 2005 г. *Источник: нормативно-правовая база данных «Кодекс»*



Тунис: Закон «О концессионном режиме», N° 2008-23 от 1 апреля 2008 г. www.cnudst.rnrt.tn *Источник: Official Journal of the Republic of Tunisia*



Украина: Закон «О концессиях», N° 997-XIV, 16.07.1999 *Источник: АО «Информтехнология» (неофициальный английский перевод)*



Франция: Постановление № 2004-559 от 17. 06. 2004 г., «Соглашения о партнерстве» (на французском языке)



Франция: Закон 2008-735 от 28 07 2008, «Соглашения о партнерстве» (на французском языке) *Источник: Официальный бюллетень <http://www.legifrance.gouv.fr>*



Греция: Закон N°3389 «Партнерство между государственным и частным секторами». *Источник: Министерство экономики и финансов <http://www.mnec.gr>*

На веб-сайте «Инфраструктура и законодательство» Всемирного банка (раздел **Общего законодательства**) размещена более детальная информация о законодательстве в области ГЧП и концессий, ряд образцов аннотированных концессионных соглашений и ссылки на другие концессионные соглашения и соглашения «разработка-строительство - эксплуатация».



Страница Всемирного банка «Инфраструктура и право» (потребуется логин и пароль; для доступа выберите «создать учетную запись»)

Отраслевое законодательство

Во многих странах также были приняты законы, в частности, регламентирующие предоставление концессий на платные автомагистрали. Обычно в таких законодательствах определена государственная организация, ответственная за надзор за проведением торгов, строительством и эксплуатацией проектов, и установлены параметры в отношении каждого проекта, а также предоставлены права частному оператору взимать плату за проезд по дороге с пользователей инфраструктуры, если такое взимание является финансовым методом, предусмотренным для конкретного проекта. Как следствие, в ряде случаев законодательство ограничивает доступ для пользователей, вносящих плату, и предоставляет концессионеру право предотвращать доступ к автомагистрали лиц, не вносящим плату. Некоторые страны сочли необходимым предотвратить злоупотребления сотрудниками нанимающего органа, а также в других случаях избежать нарушений правил и норм, обусловленных физическим расположением автомагистрали.

В законодательстве о концессиях на платные автомагистрали также должны быть установлены стандарты и методы взимания платы за проезд по дороге, технические спецификации в отношении физической структуры и маршрута, а также закреплены обязательства государства по отношению к концессионеру в плане приобретения участков земли и владения государственным имуществом – важнейший фактор в странах, в которых общим законодательством запрещена частная собственность на дороги или автомагистрали, что может оказаться серьезным препятствием и ограничением для привлечения требуемого финансирования в силу запрета на предоставление концессионером прав на такое имущество. Законодательство о платных автомагистралях включает иные основные условия, а именно, условия о сроках концессии (обычно приблизительно 30 лет), о требуемой доли местного участия в процентах (наиболее вероятно в менее развитых странах) и, возможно, условия, ограничивающие передачу акций третьей стороне до завершения проекта.

Законодательство о концессиях на платные автомагистрали также обычно должно предусматривать методы финансирования, в ряде случаев включая государственное финансирование как части концессии; кроме того, в законодательстве должны содержаться положения об эксклюзивности концессии, предусматривающие возможность деятельности концессионера в условиях конкуренции, либо наделение его исключительным правом на предоставление услуг.

Министерство транспорта США разработал модель законодательства о ГЧП, в том числе, законодательные акты, способствующие развитию ГЧП в автодорожных проектах:



<http://www.fhwa.dot.gov/ppp/>



http://www.fhwa.dot.gov/ppp/tools_state_key_elements.htm

Источник: Министерство транспорта США - Федеральное управление автомобильных дорог

Португалия предлагает пример такого отраслевого законодательства:

Законодательство о платных автомагистралях ПОРТУГАЛИИ

Законодательство Португалии представляет собой наглядную модель законодательства о платных автомагистралях. Правительство Португалии, осознавая необходимость в быстром расширении автодорожной инфраструктуры и испытывая дефицит государственных финансовых средств, впервые разрешило участие частного сектора в автодорожных проектах в 1997 г. путем принятия Декрет-закона №. 9/97, от 10 января 1997 г.

Программой предусмотрены как реальные платные автомагистрали, проезжая по которым участники дорожного движения сами платят дорожный сбор, так и автомагистрали со скрытой платой, за проезд по которым правительство возмещает расходы концессионеру, исходя из интенсивности движения автотранспорта. В Декрете указана специальная организация, наделенная обязательствами по надзору за двухэтапным процессом закупок, в рамках которого количество первоначальных участников сокращается до 2 финалистов, которые далее ведут переговоры с правительством об условиях концессии и предоставляют окончательные предложения наиболее выгодной цены.

Далее концессию предоставляют специализированной компании по реализации проектов, организованной по типу «Sociedade Anonima», и ответственной за обеспечение финансирования, строительства и эксплуатации платной автомагистрали. Настоящая программа является одной из крупнейших автодорожных программ в Европе, финансируемых за счет частных источников.

Дополнительные примеры законодательств о платных автомагистралях размещены на:



Великобритания: Закон «О производстве работ по строительству новых дорог и улиц», 1991 г., http://www.hms.gov.uk/acts/acts1991/Ukpga_19910022_en_1.htm



Индия: Положение «О взимании дорожного сбора при проезде по национальным автомагистралям», 1997 г., <http://www.nhai.org/rules1997.htm>



Закон «О платных автомагистралях», штат Калифорния



Закон Польши «О платных автомагистралях»

Государственные закупки

Порядок проведения торгов и присуждения ГЧП концессионного контракта, который следует соблюдать, должен соответствовать критериям, понятным и признаваемым всеми потенциальными участниками торгов для укрепления их доверия к справедливости и прозрачности процесса отбора заявок. Безусловно, большинство международных финансовых организаций, таких как Всемирный банк и Межамериканский банк развития, требует проведение торгов в соответствии с критериями прозрачности и конкуренции, являющимися необходимыми условиями для финансирования проекта. Другие организации, такие как ЕБРР, ставят перед собой стратегическую задачу стимулирования проведения открытых торгов как части их задач по ускорению перехода к рыночной экономике.

Общие рекомендации по выбору частных фирм для ГЧП представлены в Модуле 5 -> «Контрактно-закупочная деятельность».

Позиция Всемирного банка приведена в документе:



Закупки в проектах по объектам инфраструктуры, обеспечиваемых частным сектором и финансируемых Всемирным банком, Рибейро, Всемирный банк, 1998 г.

Комплексное руководство и международные стандарты приведены в документе:



«Юридическое руководство по инфраструктурным проектам с частным финансированием», 2000 г. и «Типовые юридические положения по инфраструктурным проектам с частным финансированием», ЮНСИТРАЛ. 2003 г..

В ряде стран действует общее законодательство о закупках, регламентирующее любые формы контрактов во всех отраслях промышленности, в то время как в других странах действуют более определенные законодательства о закупках с целью поощрения участия частного сектора в конкретной отрасли. Более того, в некоторых странах действуют законы, такие как филиппинский Закон «О соглашениях «строительство – владение – передача», предназначенные для привлечения к участию в проектах частного сектора с использованием специфической договорной базы.

В странах с федеративным государственным устройством законодательство о закупках может быть принято как на федеральном, так и на государственном уровнях, поэтому частным инвесторам необходимо разъяснить, какой свод законов применим к конкретному дорожному проекту.

В настоящем Разделе изложены принципы, лежащие в основе практики проведения торгов. В Модуле 5 -> «Контрактно-закупочная деятельность» приведено детальное описание порядка проведения торгов в отношении конкурсных торгов и незапрашиваемых приглашений.

Преимущества и недостатки процесса конкурсных торгов

Наиболее эффективный способ привлечения в страну капитальных инвестиций частного сектора в развитие государственных инфраструктур заключается в укреплении доверия инвесторов и кредиторов в том, что процедура присуждения контракта по результатам тендера в данной стране является справедливой и, в частности, в случае участия иностранных инвесторов, не располагающих информацией об условиях местной юрисдикции, в устранении их обеспокоенности в отношении коррупции и несправедливости.

Четко проработанное законодательство о закупках обеспечивает более высокую степень стабильности и предсказуемости в процессе торгов и содержит четкие указания как для государственных должностных лиц, так и для участников торгов в отношении процедур, которые необходимо соблюдать, и параметров, в рамках которых необходимо проводить переговоры. Сложность и масштаб ГЧП в области развития автодорог обычно оказывают влияние на процесс проведения торгов, делая его более трудоемким и дорогостоящим. В результате этого частные инвесторы примут участие в торгах исключительно в том случае, если они уверены, что процесс является прозрачным и справедливым, а также исходя из своей оценки относительно коммерческой состоятельности предлагаемого проекта и наличия необходимой политической поддержки.

В большинстве стран законодательство о закупках позволяет присуждать конкретный контракт либо после проведения прямых переговоров с поставщиком на внеконкурсной основе (путем подачи незапрашиваемого предложения или на иной основе), либо путем проведения конкурсных торгов. Частная сторона обычно предпочитает присуждение контракта на основе переговоров, т.к. для процесса закупок на конкурсной основе необходимы значительные вложения времени и денежных средств. Правительство принимающей страны обычно предпочитает в большинстве случаев конкурсные торги, хотя необходимо учесть ряд специфических факторов в отношении закупок проектов ГЧП, о чем речь пойдет ниже.

Несмотря на широкую пропаганду использования процедур конкурсного отбора в проектах ГЧП, следует отметить, что до сих пор не были специально разработаны ни одна международная законодательная модель или стандарт для проектов ГЧП, хотя при этом внутреннее законодательство о процедурах конкурентного отбора для закупок работ, товаров и услуг может не в полной мере быть приемлемым для проектов ГЧП. Безусловно, опыт в области развития ГЧП продемонстрировал ограничения традиционных форм процедур конкурентного отбора, таких как метод проведения конкурса.

Принимая во внимание конкретные вопросы, возникшие в результате реализации проектов ГЧП, рекомендуется, чтобы правительства рассмотрели вопрос корректировки таких процедур для отбора своих концессионеров в таких областях, как: (i) круг участников торгов; (ii) определение требований в рамках проекта; (iii) оценка критериев; и (iv) проведение переговоров с участниками торгов.

(i) Круг участников торгов

Учитывая значительный масштаб большинства проектов в области инфраструктуры, маловероятно, что предложения будут получены от большого числа кандидатов, приемлемым образом отвечающих предъявляемым требованиям. Открытые торги без этапа предварительного отбора могут фактически отпугнуть компетентных кандидатов, которые не желают принимать участие в процедуре закупок для проектов высокой стоимости, если им придется конкурировать с нереальными предложениями и

предложениями, поданными участниками торгов, не отвечающими квалификационным требованиям. Таким образом, обычно не рекомендуется проведение открытых торгов без предварительного отбора для присуждения контракта по проектам ГЧП.

Тем не менее, опыт показал, что предварительный отбор мог бы привести к тайному соглашению путем сокращения числа участников торгов до участников, удовлетворяющих определенным квалификационным критериям, и путем проверки лишь некоторых формальных требований, таких как подтверждение технических возможностей.

Таким образом, правительству необходимо тщательно рассмотреть в индивидуальном порядке вопрос относительно необходимости этапа предварительного отбора для конкретного проекта ГЧП, и, если такой этап необходим, ему следует убедиться в наличии соответствующих гарантий, обеспечивающих проведение максимально прозрачного, справедливого и эффективного процесса отбора нанимающим органом. Такой процесс должен предусматривать публикацию приглашения к участию в процедуре предварительного квалификационного отбора не только в местных официальных органах печати, но и в международных изданиях, либо в издании «Development Business» Секретариата ООН. Далее процедура предварительного квалификационного отбора должна быть проведена на основе соответствующих критериев для конкретного проекта, включающих не только проверку соответствия техническим требованиям, но и подтверждение о наличии финансовых и человеческих ресурсов, организационных способностей, надежности и опыта в эксплуатации государственных инфраструктур или в предоставлении общественных услуг.

В тех случаях, когда внутренние предпочтения являются желательными и находятся в соответствии с международными обязательствами страны, такие предпочтения могли бы быть даны в соответствии с рекомендациями к Модельному закону ЮНСИТРАЛ о закупках, позволяющими нанимающему органу отдавать предпочтение местным подрядчикам, способным фактически соответствовать конкурсным стандартам в международном плане, но при этом вовсе не исключая зарубежную конкуренцию.

(ii) Определение требований в рамках проекта

При проведении традиционных государственных закупок строительных работ, например, нанимающий орган выступает в качестве работодателя, в то время как отобранный подрядчик выполняет функцию исполнителя работ. Таким образом, в приглашениях для участия в торгах содержатся широкие и детальные спецификации, и нанимающий орган несет ответственность за то, чтобы указанные спецификации соответствовали типу инфраструктуры в целях ее дальнейшей эффективной эксплуатации.

При осуществлении проектов ГЧП нанимающий орган, определив потребности инфраструктуры, может возложить обязанность по определению наиболее эффективного решения для удовлетворения таких потребностей на частного партнера.

Таким образом, в процессе отбора можно акцентировать больше внимания на ожидаемом полезном эффекте проекта (т.е. предоставляемые услуги или товары), уделяя при этом меньше внимания техническим деталям производимых работ или используемым средствам для обеспечения указанных услуг.

(iii) Критерии оценки

При осуществлении традиционных государственных закупок, в процессе которых работы, товары или услуги закупают за счет имеющихся финансовых средств в соответствии с одобренными бюджетными ассигнованиями, целью нанимающего органа является получение оптимальной стоимости, исходя из затрачиваемых им денежных средств. В таком случае выбор победителя конкурса из нескольких технически приемлемых предложений нередко осуществляется на основе общей стоимости, предложенной для производства строительных работ.

В противоположность этому ГЧП предположительно является самообеспечиваемым, при этом расходы на разработку и эксплуатацию проекта возмещаются из собственных доходов проекта. Таким образом, кроме строительных и эксплуатационных издержек и цены, оплачиваемой пользователем, необходимо учитывать иные факторы. Нанимающему органу необходимо рассмотреть вопросы, относящиеся к финансовой и коммерческой осуществимости проекта, обоснованности финансовых расчетов, предложенных кандидатами, и надежности используемых технических решений.

Кроме того, процесс оценки направлен на придание существенного значения необходимости постоянного предоставления общественных услуг и, в зависимости от ситуации, всеобщего доступа к общественным услугам, которые, учитывая большую продолжительность концессий в области инфраструктуры, вероятно, являются важным фактором.

(iv) Проведение переговоров с участниками торгов

Нередко проведение переговоров между нанимающим органом и подрядчиком запрещено традиционными процедурами проведения внутренних торгов, а также рядом международных руководящих положений в силу того, что указанные переговоры могут привести к «аукциону», на котором предложение, сделанное одним кандидатом, используется для оказания давления на другого кандидата с тем, чтобы последний предложил более низкую цену, либо более приемлемое предложение. В результате этого от подрядчиков требуют подписать стандартные контракты, предоставленные им в процессе осуществления закупок. В этом отношении в Статье 35 Модельного закона ЮНСИТРАЛ о закупках указывается, что: «Переговоры не проводятся междукупающим субъектом и поставщиком или подрядчиком в отношении конкурсного предложения, поданного поставщиком или подрядчиком».

Тем не менее, процесс отбора при осуществлении проектов ГЧП не вписывается в такие параметры. Ввиду их масштабности, сложности и длительности, маловероятно, что нанимающий орган и отобранный кандидат могли бы согласовать условия предварительного проектного соглашения без переговоров и корректировок в целях адаптации указанных условий к конкретным нуждам проекта. Тем не менее, существует необходимость в том, чтобы указанные переговоры являлись прозрачными и не приводили к изменениям, которые подрывали бы основы конкуренции.

Конкретные факторы, обуславливающие выбор частного партнера при реализации проекта ГЧП

В соответствии с правовыми традициями ряда стран проекты ГЧП предусматривают делегирование нанимающим органом прав и обязанностей с целью обеспечения общественных услуг. В результате этого применим специальный режим, который в плане присуждения контрактов отличается от режима, в целом применимого к присуждению государственных контрактов на закупку работ, товаров или услуг. В таких

странах существует разделение между государственными контрактами, по которым органы государственного управления закупают для себя товары, услуги или работы, и контрактами, по которым органы государственного управления закупают работы, товары или услуги, предоставляемые населению.

Учитывая специфический характер требуемых услуг, в том числе их сложность и объем предусматриваемых инвестиций и, что более важно, принятие обязательств по предоставлению общественных услуг, при проведении процесса отбора особое внимание уделяется предоставлению нанимающему органу свободы выбора оператора, наиболее полно отвечающего его нуждам, в плане профессиональной квалификации, финансовой устойчивости и возможностей постоянного обеспечения услугами, режима равноправия в отношении пользователей и качества предложений. В противоположность более структурированным процедурам конкурсного отбора, применимым в отношении других государственных контрактов, которые в ряде случаев могут показаться исключительно жесткими, при осуществлении процесса отбора в рамках ГЧП предпочтение отдается более высокой гибкости и свободе действий со стороны нанимающего органа. Тем не менее, указанная свобода не означает произвольный выбор, т.к. законодательство в таких странах, так или иначе, предусматривает механизмы, обеспечивающие прозрачность и справедливость процесса отбора.

В таких странах в руководствах, изданных для нанимающего органа, содержатся положения, рекомендующие при любой возможности прибегать к переговорам для присуждения контрактов по проектам ГЧП. Смысл заключается в том, чтобы освободить нанимающий орган от предварительно определенных требований и жестких спецификаций, тем самым обеспечивая большую гибкость, позволяющую воспользоваться преимуществами инновационных и альтернативных предложений, которые могут быть поданы кандидатами в процессе отбора, а также обеспечивающую корректировку его собственных требований в том случае, если в процессе переговоров будут разработаны более привлекательные варианты, отвечающие нуждам инфраструктуры.

В сочетании с соответствующими мерами по обеспечению прозрачности, добросовестности и справедливости такие переговоры приводили к удовлетворительным результатам в указанных странах.

Тем не менее, такие переговоры могут характеризоваться определенными недостатками в ряде стран, в которых отсутствуют аналогичные традиции. Для переговоров также требуются высококвалифицированные человеческие ресурсы, обладающие опытом проведения переговоров по сложным проектам, структурированные группы для ведения переговоров, четкая политическая линия органов государственного управления и высокий уровень координации деятельности всех организаций-участниц. Переговоры могут не обеспечить уровень прозрачности, который может быть достигнут при проведении более структурированных конкурсных процедур, и могут привести к более высокой степени риска проявления недобросовестных или коррупционных действий. Ввиду указанных причин проведение переговоров может не представлять собой жизнеспособную альтернативу, а скорее рассматриваться как приемлемый вариант, ограничиваемый исключительными обстоятельствами.

Пример действующего на Филиппинах закона о закупках для проектов ГЧП можно найти по адресу:



<http://www.chanrobles.com/republicactno9184.html>

Законодательство об иностранных инвестициях и иностранной валюте

Иностранные инвестиции

Необходимо тщательно изучить законодательство об иностранных инвестициях страны с учетом объемов, в которых страна намерена привлечь иностранный капитал или технологию для развития своей автодорожной инфраструктуры. Законодательство об иностранных инвестициях ставит перед собой две общие цели: регулирование и стимулирование/привлечение иностранных инвестиций в границах территории страны. В странах, активно стремящихся привлечь иностранные инвестиции ввиду нехватки внутреннего капитала и отсутствия технологий, в законодательной базе основное внимание уделяется вопросу создания благоприятных условий для привлечения капитала. В странах, в которых с осторожностью относятся к выгодам частного участия в силу политических принципов или опыта, основное внимание в законодательной базе уделяется не стимулированию, а скорее регулированию.

Законодательство об экспроприации является неотъемлемой частью защиты инвестиций. Термин «экспроприация» является термином, определяющим действия правительства, эффективно отменяющие права собственности частного субъекта. Экспроприация может быть либо прямой, такой как при национализации или конфискации правительством автомагистрали, либо косвенной, такой как отчуждение прав концессионера на взимание платы за проезд по дороге, тем самым аннулируя объект инвестиций. В обоих случаях в концессионный договор необходимо включить положения, наделяющие правом финансирующее лицо или организацию на получение компенсации при проведении каких-либо действий по экспроприации. Нередко экспроприацию включают в качестве примера нарушения обязательств по договору, либо в качестве фактически неблагоприятных действий правительства, которые в дальнейшем вынуждают концессионера отказаться от сделки в обмен на достаточную компенсацию.

Иностранная валюта

Законодательство об иностранной валюте ограничивает сумму иностранных денежных средств, которые могут быть ввезены в страну или вывезены из нее, тем самым ограничивая объем иностранной валюты, которую финансирующие организации могут получить в виде прибыли для обслуживания иностранного долга или для осуществления платежей за ввезенные услуги и материалы. Нередко законодательство об иностранной валюте характеризуется сложностью, и в каждой стране оно имеет свои существенные отличия в зависимости от уровня развития страны, конвертируемости и стабильности ее валюты, а также общего отношения страны к иностранным инвестициям. Проблемы с текущим платежным балансом, с которыми сталкивается большинство принимающих стран, и необходимость сохранения иностранной валюты для осуществления платежей за товары первой необходимости и услуги приводят к существенному ограничению их возможностей и готовности предоставить инвесторам

неограниченное право по перечислению денежных средств. Таким образом, в большинстве стран действует законодательство о валютном регулировании, предназначенное для регулирования конверсии и перечисления валюты за границу на основе приведенного в нем узкого определения прав инвесторов по перечислению денежных средств, ограничения видов валюты, в которой разрешается осуществление платежей, жесткого регулирования обменного курса и ограничения времени, в течение которого разрешается проведение таких перечислений средств.

Проекты в транспортной сфере характеризуются существенной уязвимостью к валютному регулированию, т.к. доходы от эксплуатации проекта практически во всех случаях выплачиваются в местной валюте. Таким образом, ограничения на конвертируемость валюты могут оказать неблагоприятное влияние на репатриацию доходов или способность обслуживать иностранный долг. (Модуль 4 -> «Контракты» -> «Положения контракта» -> «Конвертируемость, замена и переводимость валюты»).

Общепринятые инструменты, обеспечивающие преодоление такого риска, представляют собой гарантии предоставляющего концессию правительства или Центрального банка относительно того, что определенная часть дохода будет конвертирована или что платежи будут осуществляться в твердой валюте. Положения контракта должны также предусматривать введение валютного регулирования после подписания концессионных соглашений, при этом новые нормативно-правовые акты должны рассматриваться как изменения, предоставляющие право финансирующим организациям на надлежащую компенсацию.



Закон Республики Казахстан «О валютном регулировании»

Закон о валютном регулировании Индии является наглядным примером закона о валютном регулировании (первая из десяти глав)



<http://www.indiainfo.com/lega/fera/ch01.html>

Законодательство о праве собственности

В соответствии с международными стандартами странам, желающим развивать ГЧП в области государственной инфраструктуры, рекомендуется принять меры по включению в их законодательство о праве собственности соответствующие положения о собственности на землю, а также собственности на движимое и недвижимое имущество. Частный концессионер также должен иметь возможность приобретать, продавать, передавать имущество и предоставлять лицензию на право пользования имуществом при необходимости. Это является исключительно важным для проектов развития автомобильных дорог и скоростных автомагистралей, в процессе реализации которых возникает необходимость в приобретении больших земельных участков. Такие земельные участки могут изначально представлять собой либо государственное имущество, либо могут перейти в государственную собственность в результате реализации проекта в соответствии со специальными процедурами приобретения земельных участков (см. ниже). Правовой статус такого государственного имущества, а также полномочия государственных органов управления передавать права

собственности или имущественные права на такое имущество частному концессионеру представляют собой основные элементы по обеспечению финансирования проекта.

Право собственности на землю должно быть четко и однозначно установлено на основе соответствующей процедуры регистрации и освещения в прессе. Концессионерам и кредиторам необходимы очевидные доказательства того, что собственность на землю не явится предметом спора, и они не намерены выделять денежные средства до тех пор, пока в законодательстве страны не будут предусмотрены соответствующие положения, гарантирующие право собственности на землю.

Законодательством также должны быть предусмотрены эффективные механизмы обеспечения исполнения предоставленных концессионеру имущественных прав и прав собственности против их нарушения третьей стороной, таких как обеспечение исполнения права пользования полосой отвода и права проезда, которые необходимы концессионеру для обеспечения услуг.

В некоторых странах законодательство может ограничивать права собственности на землю или земельные права иностранных физических и юридических лиц или, с другой стороны, может предписывать, чтобы местные субъекты владели основными фондами или правами. Даже в тех странах, в которых законодательством не ограничено иностранное участие в компаниях, создаваемых для реализации проекта, маловероятно, что компания, создаваемая для реализации проекта, как таковая, будет создана за пределами принимающей страны. Зачастую ограничения на иностранное участие определены в соответствующих законах о концессиях, однако они также могут быть включены в отдельные законы, затрагивающие права собственности на ценные бумаги или землю, либо в законы, относящиеся к конкретной отрасли, такой как транспортная сфера. В каждой стране законодательство об иностранной собственности имеет существенные различия, при этом как развитые, так и развивающиеся страны ввели ограничения на иностранную собственность. Указанные ограничения необходимо заранее четко определить.

В тех случаях, когда правительство берет на себя обязательство по предоставлению участка земли, необходимого для реализации проекта, такой участок земли может быть либо приобретен у его собственника, либо приобретен в принудительном порядке при выплате надлежащей компенсации в соответствии с процедурами, называемыми «принудительным отчуждением» или «экспроприацией». Условия, при которых могут быть применены такие процедуры наряду с конечными затратами и временными ограничениями, должны быть точно определены, и связанные с этим риски должны быть оценены и распределены между органами государственного управления и концессионером. В тех случаях, когда правительство не берет на себя обязательство по предоставлению участка земли, необходимого для реализации проекта, в законодательстве должно быть четко указано, на какой правовой основе концессионеру разрешено приобретать требуемый участок земли, в каких случаях не разрешена иностранная собственность на землю и на какой основе концессионер может приступить к строительству дороги.

Такое законодательство действует во многих странах, которое, вполне вероятно, применимо к приобретению земельных участков при реализации проекта ГЧП в области дорожной инфраструктуры. Правительствам рекомендуется пересмотреть их действующее законодательство о принудительном отчуждении в общественных интересах с целью гарантированного обеспечения его эффективности, ибо, безусловно, непроработанные в достаточной степени положения в этом отношении оказывались нередко серьезной причиной отсрочек и дополнительных издержек при реализации проекта.

Разрешение споров

В процессе реализации и эксплуатации проектов ГЧП неизменно возникают споры. Несмотря на это предусматривается стимулирование участия инвесторов и кредиторов в проектах в тех странах, в которых они полностью уверены в том, что любые споры, возникающие из контрактов по реализации и эксплуатации проектов, будут разрешены на справедливой и эффективной основе.

Специальные ограничения в отношении проектов ГЧП

В соответствии с соглашением о выполнении проекта, в рамках которого концессионер обязуется разработать, финансировать, построить и эксплуатировать автомагистральную инфраструктуру, концессионеру обычно необходимо заключить ряд дополнительных договоров с различными сторонами с целью обеспечения разработки, строительства, финансирования и эксплуатации такой инфраструктуры. Указанные соглашения в обязательном порядке должны быть взаимосвязаны и содержать положения, предусматривающие перекрестные оговорки с тем, чтобы нарушение одного договора означало нарушение одного или нескольких других соглашений. Не исключен и зачастую имеет место тот факт, что каждое из указанных соглашений регламентируется различными сводами законов, и разрешение споров, возникающих из них, осуществляется на основе различных механизмов.

С целью создания привлекательной правовой базы в этом отношении правительству необходимо ввести в действие определенные основные принципы, а именно: (i) иностранным компаниям должен быть гарантирован доступ к судам в целом на равных условиях с местными компаниями; (ii) стороны к частному контракту должны иметь право выбирать иностранное законодательство в качестве законодательства, применимого к их контракту; (iii) решение, вынесенное иностранным судом, подлежит обеспечению исполнения, и должны быть ликвидированы как ненужные ограничения доступа к механизму внесудебного разрешения споров, так и правовые препятствия для создания средств, обеспечивающих мирное урегулирование споров путем переговоров вне судебной системы.

В отличие от традиционных закупок в области автодорожной инфраструктуры, производимых за счет государственного бюджета, в инфраструктурном проекте с частным финансированием концессионер находится в жестких временных рамках для ограничения стоимости привлекаемых средств. В частности, это относится к автодорожным проектам, предусматривающим значительные первоначальные затраты.

Тем не менее, зачастую при разрешении спора решение выносится в пользу стороны, не ограниченной временем, в результате чего концессионер оказывается в невыгодном и трудном положении, в котором ему надлежит найти приемлемое решение между сохранением жесткой договорной позиции в течение неограниченно длительного периода времени, но при значительных затратах, и соглашением на более быстрый, но менее удовлетворительный компромисс.

Ввиду указанной причины, концессионеру необходимо располагать соответствующим набором инструментов для решения широкого круга споров, с которыми он может столкнуться. В этом случае адекватность означает пропорциональность, т.е. комплекс дозированных ответных мер на фактически вызываемые угрозы: технические споры, разрешаемые техническими экспертами; договорные споры, разрешаемые

уполномоченными для заключения контрактов или экспертами; основные споры, разрешаемые арбитрами или судами. Адекватность также означает эффективность, т.е. механизм, обеспечивающий эффективное разрешение споров и предотвращающий их дальнейшее обострение или срыв сроков производства строительных работ, или даже ухудшение отношений между двумя сторонами.

Инструменты для предотвращения и разрешения споров

(i) Предварительное предупреждение

Если одна из сторон считает, что ряд возникших ситуаций способен вызвать споры, необходимо в максимально короткие сроки привлечь внимание другой стороны к указанным ситуациям. Первая сторона должна подать выраженный в количественном отношении иск с подкрепляющими доказательствами в течение определенного периода времени, при этом, если указанная сторона не выполнит указанные требования, она лишается возможности вести дело.

При реализации проектов в области инфраструктуры такие положения в отношении предварительного предупреждения относятся к ситуациям, которые могли бы оказать отрицательное воздействие на качество работ, увеличить их стоимость или отсрочить завершение проекта. Такой пункт договора явился бы приемлемым на протяжении всего этапа строительства автомагистрального проекта.

(ii) Установление партнерских отношений

Партнерские отношения между различными сторонами, участвующими в реализации проекта, определяются на организуемых нанимающим органом практических семинарах, в работе которых участвуют ключевые партнеры. При проведении начального семинара достигается взаимное понимание указанной концепции, определяются цели для всех сторон и согласовываются процедуры для быстрого разрешения наиболее важных вопросов. Всеми сторонами подписывается «Устав партнерства», закрепляющий их обязательства по осуществлению совместной деятельности для успешной реализации проекта.

Предусматривается, что данный механизм предназначен для создания атмосферы доверия, совместной работы и сотрудничества между всеми сторонами, участвующими в реализации проекта. Такой механизм оказался приемлемым для предотвращения споров и вовлечения сторон в работу для достижения целей проекта.

(iii) Проведение переговоров с участием координатора

На начальном этапе реализации проекта стороны назначают координатора, в функции которого входит оказание им помощи в решении возникших между ними споров, при этом координатор не высказывает своего мнения, а скорее убеждает их тщательно проанализировать существо их дела. Указанный метод является приемлемым при участии в проекте нескольких сторон, у которых возникают сложности с согласованием всех расходящихся мнений без такого посредника.

(iv) Примирение и медиация

В своем стремлении достичь примирения стороны назначают лицо или комиссию для оказания им помощи в достижении независимого и объективного решения возникшего между ними спора мирным путём. На практике такой метод имеет самое разнообразное терминологическое выражение, в том числе и «медиация». Тем не менее, в ряде стран медиация имеет более широкое значение, позволяющее медиатору предлагать условия для разрешения споров.

Обычно, указанный метод является закрытым, конфиденциальным и неформальным. Он также является быстрым и не дорогостоящим. Мировой посредник может взять на себя многочисленные функции, и в целом он проявляет более высокую степень активности, чем координатор. Его решение не имеет обязательной силы, так как задача мирового посредника состоит в содействии достижению урегулирования, обращая при этом внимание сторон на вопросы и возможное решение, а не в вынесении судебного решения. Такой метод является исключительно эффективным при наличии большого числа сторон.

(v) Экспертная оценка необязательного характера

Стороны назначают нейтральную третью сторону, в задачу которой входит предоставление им оценки существа спора и рекомендуемого результата по делу. Экспертная оценка позволяет им получить ориентировочную информацию о возможных обязательных окончательных результатах судебного разбирательства. Экспертную оценку обычно предоставляют после проведения переговоров, либо прямых, либо с участием координатора, и она является исключительно эффективной в том случае, когда стороны твердо стоят на своей позиции и не в состоянии видеть собственные слабые или сильные стороны своих позиций.

(vi) Мини-суд

Указанный мини-суд представляет собой имитационный суд, при проведении которого представители контрактной группы по проекту каждой стороны подают ходатайство в «трибунал», в состав которого входят старшее должностное лицо каждой стороны и третье нейтральное лицо. После проведения слушания старшие должностные лица приступают к процедуре проведения переговоров с участием координатора и с помощью нейтральной третьей стороны, стремясь достичь соглашения, используя в своих интересах предмет судебного разбирательства, пояснение которому было дано в процессе суда. Цель настоящего метода заключается в информировании старших должностных лиц о возникших вопросах спора и в предоставлении им ориентировочной информации о возможных реальных окончательных результатах судебного разбирательства.

(vii) Оценка старших должностных лиц

Указанный метод аналогичен методу мини-суда, однако он в большей степени ориентирован на достижение консенсуса. Как решение мини-суда, так и оценка старших должностных лиц обычно в меньшей степени подвержены проверке на соответствие действительности, чем экспертная оценка необязательного характера, и, следовательно, вероятно, в меньшей степени способны мотивировать принятие трудных решений при отсутствии коммерческого давления для достижения таких решений.

(viii) Рассмотрение технических споров независимым экспертом

В процессе проведения строительных работ по проекту в области дорожной инфраструктуры сторонам может быть предложено передать определенные типы споров на рассмотрение назначенного ими независимого эксперта. Стороны могут назначить инженера по конструкциям, или инженера-инспектора, в обязанности которого входит предоставление оценки относительно того, соответствуют ли произведенные работы контрактным спецификациям и техническим стандартам. Полномочия указанного эксперта и обстоятельства его вмешательства должны быть предварительно закреплены в соглашении по проекту. К помощи эксперта можно также прибегать в тех случаях, когда существует необходимость соблюдения основных пунктов генерального графика проекта или получения согласия со стороны нанимающего органа.

В строительной отрасли широко пользуются услугами независимых экспертов, и разработанные процедуры и методы могут найти применение при реализации проектов ГЧП в области инфраструктуры при условии внесения соответствующих изменений, тем не менее, следует иметь в виду различный характер договоренностей и договорных отношений, содержащихся в концессионном договоре и в строительном контракте.

(ix) Советы по рассмотрению споров

При реализации крупных контрактов в области инфраструктуры стороны имеют возможность создать постоянную комиссию экспертов, специализирующихся в различных технических областях, охватываемых проектом, которая будет готова действовать по запросу стороны, прибегая к более неформальным и ускоренным процедурам по сравнению с другими процедурами обязательного характера, и которая будет представлять собой своего рода механизм своевременного разрешения споров при предоставлении комиссии полномочий для вынесения обязательных решений, тем самым предотвращая разногласия и недопонимание между сторонами, которые могут перерасти в формальный полномасштабный спор.

Постоянно назначенная и регулярно получающая информацию о ходе реализации проекта, Комиссия по рассмотрению споров имеет возможности принять эффективные меры по предотвращению возникновения и сглаживанию споров. Тем не менее, результаты фактического разрешения споров на основе обязательных решений являлись неоднозначными, при этом в ряде юрисдикций имелась неопределенность в отношении возможности обеспечения исполнения таких решений, так как они не обладают статусом арбитражного решения, даже несмотря на то, что стороны могут достичь соглашения об обеспечении исполнения решения Комиссии. В ряде случаев такие комиссии называют «Советами по урегулированию споров», тем самым подчеркивается тот факт, что они наделены полномочиями фактически разрешать споры, но это, тем не менее, не устраняет характерное ограничение такой системы.

(x) Арбитражное разбирательство необязательного характера

Данный метод используют в ряде случаев, когда указанные выше, в меньшей степени состязательные методы оказались неэффективными для урегулирования споров. Арбитражное разбирательство необязательного характера проводится аналогично арбитражному разбирательству, имеющему обязательную силу, за тем исключением,

что по завершению разбирательства дается лишь рекомендация и сторонам предлагается перейти непосредственно к судебному разбирательству в случае невозможности урегулирования спора, т.к. стороны имеют некоторые сомнения относительно обязательного характера арбитража. Данный метод служит своего рода стимулом, позволяющим избежать как арбитражного разбирательства, так и судебного разбирательства: арбитражное разбирательство, так как отсутствует необходимость прохождения дважды через одну и ту же процедуру, и судебное разбирательство ввиду продолжительных сроков и стоимости.

(xi) Арбитражное разбирательство

К арбитражному разбирательству все чаще прибегают для разрешения споров в рамках проектов ГЧП в области инфраструктуры, возникающих либо из основного соглашения по проекту – концессии, - либо из строительных контрактов или соглашений о финансировании. Арбитражное разбирательство в стране, не являющейся принимающей, нередко является предпочтительным, и во многих случаях оно проводится по требованию инвесторов или кредиторов. Арбитражное разбирательство также является предпочтительным методом для урегулирования споров в тех случаях, когда несколько сторон в нескольких юрисдикциях превращают судебное разбирательство в исключительно дорогостоящий вариант. Существует возможность проведения международного коммерческого арбитражного разбирательства при условии, что такое арбитражное разбирательство разрешено местным законодательством, и, если законодательством однозначно разрешено урегулирование споров независимыми сторонними арбитрами на нейтральной территории, обеспечивается ускоренный приток иностранных инвестиций в проект. Тем не менее, в ряде случаев в национальных законодательствах содержатся положения, предписывающие урегулирование споров в принимающей стране или в национальных судах. Даже если арбитражное разбирательство разрешено, такие положения могут не позволить правительству передать спорное дело в арбитраж, ограничивая такой выбор контрактами, стороной которых правительство не является.

Выбор права, регламентирующего договор, определяет применимая правовая норма в отношении того, является ли разрешенным арбитражное разбирательство. Допустив, что право, свойственное договору, разрешает арбитражное разбирательство, договаривающиеся стороны обычно могут выбрать арбитров из числа экспертов в отрасли осуществления проекта, а также место и язык арбитражного разбирательства, процедуру и закон, имеющий преимущественную силу для проведения арбитражного разбирательства. Нередко отдельные юрисдикции регламентируют документацию по проекту и финансовые документы. Сглаживание или устранение разногласий в положениях по урегулированию споров в контрактах по проекту является, таким образом, важной проблемой при поиске инвесторов или при структурировании сделки.

В отношении арбитражного разбирательства существуют два основных вопроса, которые необходимо решить в рамках законодательной базы страны, желающей развивать ГЧП в инфраструктуре. Первый вопрос относится к вопросу суверенного иммунитета принимающего государства, в то время как второй вопрос относится к вопросу эффективности арбитражных соглашений и к обеспечению исполнения арбитражного решения.

Законодателям предлагается пересмотреть свое законодательство о суверенном иммунитете и уточнить случаи, в которых нанимающий орган имеет или не имеет права применять суверенный иммунитет. В ряде случаев законодательство является

неясным, и, даже если арбитражное разбирательство разрешено и было согласовано между сторонами, оно все же может быть сорвано, если нанимающий орган в состоянии применить суверенный иммунитет либо в виде запрета на начало проведения арбитражного производства, либо в виде защиты против признания и обеспечение исполнения арбитражного решения. Правительство также может снять иммунитет с исполнительного производства в отношении государственного имущества. В национальных законодательствах имеются существенные различия по данному вопросу, которые также необходимо уточнить. Во всех случаях рекомендуется четко написанный отказ от права, т.к. не ясно будет ли введен в действие подразумеваемый отказ от права.

Эффективность арбитражного соглашения также зависит от правового режима места проведения арбитражного разбирательства. Если режим принимающей страны рассматривается как неудовлетворительный, например, в силу введения нецелесообразных ограничений на автономию сторон, то в этом случае сторона может дать согласие на место проведения арбитражного разбирательства за пределами принимающей страны.

В таком случае эффективность арбитражного соглашения будет зависеть от законодательства, регламентирующего признание и обеспечение исполнения иностранных арбитражных решений. В 1958 году было подписано международное соглашение по данному вопросу – Нью-Йоркская Конвенция, в которой изложены положения о признании иностранных арбитражных решений и излагаются основания, на которых суд может отказать в признании или обеспечении исполнения решения. В соответствии с Нью-Йоркской Конвенцией, которую подписали 122 страны, требуется обеспечение исполнения иностранных арбитражных решений.

Факт того, что принимающая страна является участником Нью-Йоркской Конвенции, вероятней всего, будет рассматриваться как положительный элемент при оценке надежности арбитражного разбирательства как метода разрешения споров.

(xii) Судебное разбирательство

В ряде стран споры, возникающие в результате исполнения соглашений, относящихся к предоставлению общественных услуг, находятся в исключительной юрисдикции судов или административных судов. В других странах стороны имеют право выбора между судебным или арбитражным разбирательством.

В тех странах, в которых стороны имеют право выбора, нанимающий орган в большинстве случаев предпочтет прибегнуть к судебному разбирательству ввиду того, что он знаком с законами страны, в том числе с ее государственной политикой, судопроизводством и языком судопроизводства.

В отличие от нанимающего органа перспективные частные инвесторы и кредиторы считают, вероятней всего, что арбитражное разбирательство является предпочтительней, чем судебное разбирательство, т.к., являясь субъектом соглашения сторон, оно в состоянии более эффективно урегулировать споры. Они также могут отказаться подчиниться юрисдикции местных судов, правила судопроизводства которых им незнакомы.

При принятии решения относительно того стоит ли прибегнуть к судебному, а не к арбитражному разбирательству, стороны обязаны рассмотреть следующие факторы: их уверенность в независимости судов; срок, в течение которого суд обязан принять решение; эффективность национальной судебной системы и наличие соответствующих

средств судебной защиты; техническая квалификация и знания, необходимые для урегулирования споров; конфиденциальность судопроизводства и способность предоставления судебной защиты. С учетом последних 3-х пунктов арбитражное разбирательство обладает сравнительным преимуществом перед судебным разбирательством, однако, исходя из первого пункта, считается, что суд магистратов в ряде случаев обладает большей независимостью.

Наглядным примером системы разрешения споров в рамках проектов ГЧП является опыт сооружения тоннеля под Ла-Маншем.

Схема разрешения споров на примере сооружения тоннеля под Ла-Маншем

Сооружение тоннеля под Ла-Маншем, соединяющего Великобританию и Францию, является одним из крупнейших проектов ГЧП в области железнодорожной и автодорожной инфраструктуры. По нему производится надежная железнодорожная транспортировка автомобилей и обеспечивается связь между автомагистралями Англии и Франции, в результате чего в некоторых случаях тоннель называют инфраструктурой «катящегося шоссе». Ввиду того, что тоннель связывает две страны, его международный характер придает отличительные, заслуживающие внимания особенности схеме разрешения споров.

1. Механизм урегулирования споров

В рамках проекта тоннеля под Ла-Маншем существовал не один, а несколько механизмов урегулирования споров, которые отражали разнообразие его договорной базы. Указанная база включала четыре основных соглашения с четырьмя различными системами разрешения споров.

Проектное соглашение между нанимающими органами – английским и французским правительствами – и концессионером – компанией «Евротоннель» - регламентировалось принципами международного права, и споры подлежали разрешению путем специального арбитражного разбирательства в соответствии с международным публичным правом, при этом французское и английское законодательство являлось применимым только для регулирования обязательств, возникающих в соответствии с французским или английским законодательством.

Строительный контракт регламентировался принципами, являющимися общими для английского и французского законодательства, и при их отсутствии общими принципами международного торгового права, применяемыми национальными и международными судами. Сначала споры передавались на рассмотрение в комиссию из 3-х человек, выступавших в качестве независимых экспертов, а не арбитров, которые были обязаны предоставить свое решение в течение 90 дней, при этом решение должно быть единогласным, окончательным и обязательным для сторон до тех пор, пока спор не передавался в арбитражный суд. Арбитражное разбирательство проводилось в соответствии с правилами Международной торговой палаты.

Кредитное соглашение между концессионером и кредиторами, представлявшими собой синдикат из более 200 банков, регулировалось законодательством Англии, при этом споры передавались на рассмотрение английских судов.

Соглашение об эксплуатации, т.е. контракт на использование железной дороги между концессионером и французскими и британскими железными дорогами с целью обеспечения прохождения поездов через тоннель регулируется французским законодательством, в то время как споры подлежали передаче на рассмотрение высшего руководства в соответствии с внутренней примирительной процедурой, после которой следовало арбитражное разбирательство в соответствии с правилами

Международной торговой палаты.

2. Споры

Между нанимающими органами и концессионерами возникало множество разногласий, в частности, по вопросу конструкции инфраструктуры, и указанные разногласия, главным образом, разрешались путем переговоров при содействии независимого технического эксперта. Тем не менее, два наиболее крупных спора подлежали рассмотрению арбитражным судом.

Один спор касался дополнительных издержек, возложенных на концессионеров нанимающими органами во время строительства. Указанный спор был урегулирован путем продления концессии на 10 лет в пользу концессионера. Второй спор касался неспособности нанимающих органов обеспечить надлежащую безопасность и охрану вокруг французского терминала. Арбитражный суд принял решение в пользу концессионера.

Было зарегистрировано 22 обращения в комиссию экспертов по разрешению споров между концессионером и подрядчиками. Комиссия вынесла 14 решений, 6 претензий было отозвано и 2 претензии были урегулированы. Из 14 решений 7 были вынесены в пользу подрядчиков, 6 – в пользу концессионера и по 1 – не было принято решения в пользу какой-либо стороны. Только 2 из указанных претензий были переданы на рассмотрение арбитражного суда. Одно дело было выиграно концессионером, и а второе было урегулировано.

Между основными пользователями тоннеля, т.е. французской и английской железными дорогами, существовало много разногласий и несколько крупных споров. Большинство из них были урегулированы на основе внутренней примирительной процедуры, но два основных спора, относящихся к разделению издержек, были направлены на рассмотрение арбитражного суда. Один спор выиграли железные дороги, другой – концессионеры.

Споры фактически не возникали между концессионерами и кредитующими банками, но велись бесчисленные переговоры по заключению кредитных соглашений и 4 или 5 крупномасштабных переговоров об их перезаключении.

Кроме того, концессионер испытал на себе действие судебной системы как Англии, так и Франции, либо в качестве истца, стремясь найти защиту на основе судебного пересмотра от решений нанимающих органов в одной стране или в другой, либо в качестве ответчика против недовольных третьих сторон или провайдеров услуг, обвиняющих в нарушении правил государственных закупок или в недобросовестной конкуренции. В итоге можно видеть, что выдвигались самые разнообразные претензии, для удовлетворения которых требовалась многовариантная система урегулирования споров.

3. Извлеченные уроки

Существуют ли уроки, которые могут быть извлечены в отношении других проектов в области инфраструктуры исходя из успехов и неудач данного проекта?

Для проекта такого масштаба и сложности, строительство которого велось немногим более 7 лет, число споров, по всей вероятности, не превысило обычных стандартов, безусловно, если рассматривать число споров, которые передавались на рассмотрение арбитражного суда.

Проекты ГЧП в области инфраструктуры обладают, как минимум, двумя характеристиками, оказывающими влияние на разрешение споров и имеющими

особую значимость для частных концессионеров.

Первая характеристика заключается в имеющейся особой договорной базе, которая, как указывалось, выше, представляет собой систему взаимосвязанных договорных отношений 3 или 4 соглашений, содержащих положения, предусматривающие солидарную ответственность каждого из партнеров за нарушение, допущенное другим партнером, в результате чего спор по одному соглашению, например по строительному контракту, по всей вероятности, вызывает спор по проектному соглашению, так как дополнительные затраты, взыскиваемые подрядчиками, фактически явились следствием дополнительных требований, возложенных нанимающим органом, которые оказывают на кредитное соглашение опосредствованное воздействие. Таким образом, концессионер не в состоянии уладить такой спор в индивидуальном порядке по существу, а должен учесть более масштабное воздействие на проект в целом.

Вторая характеристика - время. Время является существенным фактором при реализации проектов ГЧП в области инфраструктуры. Любой дополнительный день в графике приводит к увеличению проектной стоимости, которая ввиду большого объема инвестиций может достичь такого размера долга, какой проектная компания не в состоянии выплатить, и вопреки проведению традиционных государственных закупок ей придется занимать денежные средства для финансирования проекта. Таким образом, споры необходимо рассматривать в свете указанных ограничений, и опыт продемонстрировал, что решения по спорам нередко выносятся в пользу стороны, не ограниченной временем, и в ущерб стороне, зависящей от сроков графика.

Кроме того, опыт реализации данного проекта показал, что эффективной системой разрешения споров является система, которая (i) обеспечивает сокращение числа споров между сторонами, (ii) предотвращает обострение споров при невозможности избежать их, и (iii) позволяет создать механизм для их быстрого разрешения при их возникновении.

4. Сокращение числа споров до минимума

Наиболее эффективной системой урегулирования споров является система, в рамках которой стороны соблюдают положения контракта либо добровольно, либо ввиду того, что такие обязательства с самого начала были возложены на них судьей или арбитром.

Указанный результат в данном случае не был достигнут, т.к. первое обязательное решение арбитражного суда было вынесено только спустя 4 года после начала реализации проекта, и исполнять его оказалось слишком поздно. В течение указанных 4 лет стороны передали ряд споров на рассмотрение комиссии экспертов, задача которой заключалась в сближении позиций сторон для достижения компромисса и в предотвращении приостановления производства работ, а не в выдвигании требований к ним четко придерживаться положений контракта. 22 претензии в течение 7 лет, что составляет в среднем 3 претензии в год, если рассматривать только строительный контракт, может считаться приемлемым достижением.

Тем не менее, учитывая тот факт, что концессионер одновременно добивался решения по арбитражному иску по проектному соглашению и по иску в рамках соглашения об эксплуатации, это в целом создавало достаточно спорную обстановку.

С целью сокращения до минимума числа споров стороны обязаны иметь четкое понимание объема своих договорных обязательств. Это не всегда так, в частности,

когда такие обязательства возникают в рамках иностранной правовой системы. Таким образом, выбор регулирующего законодательства является важным фактором в данном отношении, сужая или расширяя границы понимания сторонами своих договорных обязательств. В таком случае при выборе законодательства следует ориентироваться на национальное законодательство, а не на гибридное решение, когда стороны скорее по политическим, а не по правовым соображениям, останавливают свой выбор на принципах, являющихся общими для различных национальных законодательств, либо на принципах международного торгового права, которые не одинаково применимы во всех странах, и, таким образом, создают обязательства неопределенного характера. Опыт показывает, что в тех случаях, когда обязательства имеют неопределенный характер, к ним относятся без уважения.

5. Предотвращение обострения споров

Если рассмотреть число исков, поданных в комиссию экспертов по отношению к числу таких исков, поданных на рассмотрение арбитражного суда, то можно сказать, что система оказалась работоспособной. Кроме того, ни один из исков не разросся в крупный конфликт, который бы мог вызвать прекращение работ и привел бы к неудачному завершению проекта.

Во избежание этого сторонам необходимо иметь в своем распоряжении соответствующие инструменты, обеспечивающие дозированные ответные меры, пропорциональные угрозе. Несмотря на широкое разнообразие таких инструментов, в практической деятельности они нередко отсутствуют, и стороны прибегают лишь к крайним ответным мерам, таким как приостановление работ для подрядчика и приостановление платежей для концессионера.

Создание постоянной комиссии экспертов, безусловно, явилось положительной мерой, позволяющей избежать обострения споров, однако это явилось дорогостоящим мероприятием, создавшим ряд побочных эффектов, таких как рассмотрение претензий в двух организациях практически в условиях производственной деятельности.

6. Создание механизма для оперативного разрешения возникших споров

В процессе строительства инфраструктуры, безусловно, возникают многочисленные технические споры как с государственными органами управления, которые заинтересованы в приемлемом проектом решении инфраструктуры и ее долгосрочном устойчивом развитии, так и с подрядчиком, перед которым поставлена задача создания инфраструктуры в соответствии с требуемыми спецификациями или в соответствии с эксплуатационными требованиями.

Таким образом, исключительно важно, чтобы такие споры разрешались в оперативном порядке либо с участием независимого технического эксперта, либо комиссии экспертов, которые не обязательно должны быть наделены полномочиями судей, т.е. решение которых носило бы обязательный характер. Тем не менее, когда споры касаются договоров, в равной степени важно, чтобы стороны имели возможность передать их на рассмотрение арбитра или судьи, решения которых являются обязательными.

Практика передачи договорных споров на разрешение эксперта или комиссии, не наделенных правовыми полномочиями, продемонстрировала свои ограничения. Принуждение истца, иск которого был отклонен комиссией или советом по урегулированию споров, начать все сначала перед арбитром, приводит к формированию предварительного этапа, эффективность которого является

сомнительной, к потере ценного времени и к поощрению сторон действовать за пределами объема их договорных обязательств. Опыт строительства тоннеля под Ла-Маншем показал, что лишь спустя 3 или 4 года после начала строительства арбитр имел возможность напомнить сторонам об их обязательствах. До этого момента стороны разработали свою собственную практику, которую арбитр не мог полностью игнорировать.

Если, как указывалось выше, наиболее эффективной системой разрешения споров является система, в рамках которой стороны соблюдают свои договорные обязательства, существенно, чтобы судья или арбитр имели возможность вмешаться с самого начала и применить меры ответственности за возможные нарушения.

Законодательство о компаниях

При реализации большинства создаваемых «с нуля» проектов ГЧП в области дорожной инфраструктуры учредители проекта создают проектную компанию в виде отдельного правового субъекта в принимающей стране.

Принятие современного законодательства о компаниях

В различных странах для проектной компании могут быть выбраны различные формы, хотя в большинстве случаев выбирают корпоративную форму. При создании такой формы важно, чтобы принимающая страна располагала соответствующим законодательством о компаниях, содержащим современные положения по основным вопросам, таким как процедуры учреждения, корпоративное управление, выпуск акций и их продажа или передача, бухгалтерская и финансовая отчетность и защита миноритарных акционеров.

Кроме того, признание возможностей инвестора учредить отдельный субъект, служащий в качестве специальной проектной компании для привлечения финансовых средств и их выплаты, позволяет ускорить финансирование проекта.

При структурировании проектной компании особое внимание следует уделить законодательству, действующему в принимающей стране, которое может ограничить иностранную собственность в отношении ключевых аспектов проекта. Нормативные правовые акты могут ограничить процентную долю иностранного собственного капитала в любой местной компании или в проектной компании, которой предоставляется концессия.

Если проектная компания намерена выставить акции на публичную продажу, то для перспективных инвесторов, которые обычно приобретают только указанные акции за их инвестиционную стоимость и активно не участвуют в деятельности проектной компании, потребуется ограниченная ответственность по отношению к стоимости их акций в капитале компании.

Также должны быть предусмотрены обязанности директоров и администраторов проектной компании с учетом основы для уголовной ответственности. В современных законодательствах о компаниях нередко содержатся положения, относящиеся к поведению менеджеров, с целью предотвращения конфликта интересов. Такие положения могут быть, в частности, приемлемыми в тех случаях, когда концессионеру может быть предложено на определенном этапе реализации проекта привлечь своих

собственных акционеров для выполнения работ или предоставления услуг в связи с эксплуатацией проекта.

Выбор соответствующей структуры

Один из первых этапов в процессе финансирования любого проекта предусматривает определение финансирующей организацией соответствующей структуры проектной компании, так называемого «целевого механизма», или «специальной проектной компании». При определении структуры собственности в отношении специальной проектной компании необходимо рассмотреть следующие основные факторы: необходимость в относительно высоком соотношении собственных и заёмных средств, ответственность руководства проекта, режим налогообложения и баланс; переводимость доли в проектной компании и прибылей от нее; а также распределение ответственности.

Для специальной проектной компании могут быть выбраны разнообразные формы, в том числе корпорация, компания с ограниченной ответственностью, товарищество с неограниченной ответственностью или совместное предприятие. Тем не менее, необходимо рассмотреть законодательство о компании соответствующей юрисдикции с целью определения осуществимости каждого типа структуры для специальной проектной компании. В таком законодательстве могут быть, например, предусмотрены специальные финансовые, технические и коммерческие требования в отношении акционеров, обязательное процентное соотношение различных элементов структуры капитала компании, либо требуемые заявления о цели. Акционерное соглашение (либо форма партнерства, либо иное соглашение в зависимости от обстоятельств) предусматривает соответствующие права и обязательства собственников специальной проектной компании.

(i) Корпорация

Одноцелевая корпорация является наиболее распространенной формой специальной проектной компании. Основное преимущество корпоративной формы заключается в ограниченной ответственности ее акционеров. Зачастую финансирующая организация создает дочернюю корпорацию в юрисдикции, в которой проект реализуется исключительно для осуществления концессии. Это позволяет оградить материнскую компанию от ответственности, возлагаемой на себя проектной компанией в процессе реализации проекта. Корпоративная специальная проектная компания также позволяет другим акционерам присоединиться к реализации проекта при равной защите.

При формировании корпоративной специальной проектной компании необходимо убедиться в том, что субъект располагает достаточным капиталом и кредитным рейтингом, позволяющими ему выдержать финансовый риск, связанный с основополагающими кредитными обязательствами по проекту. В ряде случаев для специальной проектной компании необходимо создать определенную форму механизма повышения качества кредита с целью обоснования проекта. Такой механизм может иметь форму гарантии, предоставленной материнской компанией/финансирующей организацией проекта для принятия обязательств дочерней компании/владельца проекта. В ряде юрисдикций материнские компании корпоративной специальной проектной компании должны неукоснительно придерживаться корпоративных формальностей во избежание риска, заключающегося в том, что суды «поднимут корпоративную вуаль» и возложат ответственность на материнскую компанию.

К недостаткам корпоративной формы относятся: более низкая степень гибкости при разработке и изменении структуры управления, более серьезные проблемы с изъятием прибылей и потенциально более высокие налоговые обязательства. В структуре «строительство – эксплуатация – передача» взаимоотношения с материнской или дочерней компанией могут создать проблемы по завершению срока выполнения проекта и по передачи компании государству. Например, могли бы возникнуть непредвиденные налоговые последствия или вопросы в отношении выплаты дивидендов корпоративной материнской компании до ее передачи. Во-вторых, финансирующие организации проекта могут не проявлять готовности предоставить гарантии для покрытия проектных обязательств, в которые в противоположном случае могли бы быть сделаны инвестиции с ограниченной ответственностью. Кроме того, в ряде стран запрещена полная иностранная собственность корпоративных субъектов, либо в случаях, когда государство требует возложить на него функции по управлению проектной компанией, законодательством государству может быть запрещено владение собственным капиталом.

(ii) Товарищество с неограниченной ответственностью

Структуру товарищества с неограниченной ответственностью для финансирования проекта обычно используют в том случае, когда финансирующая организация проекта не располагает достаточным капиталом, все партнеры имеют одинаковый налоговый статус, либо все партнеры требуют равного участия в управлении проектом и контроле над его реализацией. Правительство принимающей страны может настоять на создании такой структуры, т.к. оно серьезно заинтересовано в защите государственных интересов.

Товарищество с неограниченной ответственностью не предусматривает ограниченной ответственности для участников, тем не менее, решения товарищества в равной степени являются обязательными для всех членов.

В отличие от иных типов проектного финансирования при финансировании проекта по соглашению «строительство – эксплуатация – передача» такие факторы могут отсутствовать. Финансирующая организация, выбранная государством для осуществления таких проектов, вероятней всего, обладает достаточным собственным капиталом для проведения начальной деятельности. Кроме того, в том случае, если предусматривается активное участие в проекте принимающей страны, государственное участие в руководстве и контроле над реализацией проекта должно быть в некоторой степени ограничено, как минимум, на начальных этапах выполнения проекта с целью предоставления свободы частной финансирующей организации для обеспечения финансирования и выгодного повышения качества кредита. Кроме того, правительство принимающей страны может не проявлять желания участвовать в финансировании проекта, организованного в виде товарищества с неограниченной ответственностью, т.к. оно не стремится принять на себя сопутствующие совокупные и отдельные обязательства, вытекающие из небрежной эксплуатации проекта.

(iii) Товарищество с ограниченной ответственностью

В товариществе с ограниченной ответственностью каждый «партнер с ограниченной ответственностью» имеет долевое участие в прибыли, при этом пользуясь связанной с этим ограничением ответственности партнера с ограниченной ответственностью. Указанная структура способствует вкладу собственного капитала пассивными

инвесторами проекта, такими как подрядчики и поставщики оборудования. Такой вклад позволяет увеличить объем финансирования проекта и гарантировать достижение целей строительства и оснащения оборудованием. После вывода проекта на стадию эксплуатации и получения прибыли паи товарищества с ограниченной ответственностью могут быть приобретены финансирующими организациями проекта или принимающей страной, либо могут быть в ином случае переведены для защиты операционной целостности.

В состав товарищества с ограниченной ответственностью должен входить, как минимум, один главный партнер, который, как и в товариществе с неограниченной ответственностью принимает на себя все обязательства и полномочия по принятию решений товарищества. Благодаря этому главный партнер имеет возможность осуществлять контроль над реализацией проекта, однако в этом случае он подвержен существенному финансовому риску. В ряде юрисдикций главный партнер может представлять собой корпорацию, сочетающую в себе преимущества корпоративной ограниченной ответственности с организационными преимуществами товарищества.

(iv) Совместное предприятие

Форма совместного предприятия является наиболее гибкой формой специальной проектной компании, тем не менее, такая форма является более распространенной при реализации проектов в нефтегазовой отрасли, чем при финансировании дорожного строительства. При использовании формы совместного предприятия на условиях СЭП инвестору дается разрешение на строительство и эксплуатацию объектов проекта на участке земли, предоставленном принимающей страной. Таким образом, принимающая страна берет на себя обязанность по предоставлению прав на землепользование, строительство и эксплуатацию, в то время как частный партнер берет на себя обязанность по координации выполнения конструкторских работ, строительству и финансированию объекта. На протяжении всего срока концессии совместная компания обладает исключительным правом на эксплуатацию объектов дорожно-транспортной сети и взимания платы за обслуживание. В конечном счете, по завершению срока концессии все права и имущество компании, в том числе объекты как таковые, подлежат передаче местному партнеру по проекту при минимальной стоимости или бесплатно.

(v) Компания с ограниченной ответственностью

Современная компания с ограниченной ответственностью является относительно новой, но эффективной структурой компании, которую можно использовать для финансирования проекта. Такая компания сочетает в себе ограниченную ответственность корпорации с «проточными» налоговыми льготами и права распоряжения товариществом. В противоположность структуре товарищества с ограниченной ответственностью для указанных компаний не требуется наличие генерального партнера, который берет на себя неограниченную личную ответственность.

Законодательство об обеспечении и банкротстве

Обеспечительные меры являются исключительно важными для финансирования проектов в области инфраструктуры, в частности, в тех случаях, когда финансирование

структурировано в соответствии с механизмом проектного финансирования, т.к. кредиторы полагаются на доходы от проекта для погашения займов. Важно, чтобы такие доходы и имущество, обеспечивающие получение таких доходов, были защищены от других кредиторов концессионера.

Таким образом, обеспечительный пакет включает как обеспечение материальных активов, связанных с проектом, так и обеспечение нематериальных активов, которыми владеет концессионер. Другая нередко предоставляемая форма обеспечения заключается в переуступке выручки кредиторам от контрактов с заказчиками концессионера. Указанная выручка обычно включает тарифы, взимаемые с населения за использование инфраструктуры, например, взимание платы за проезд по дороге.

Следует отметить, что в ряде правовых систем предоставляемое кредиторам обеспечение, позволяющее им вступить во владение проектом, разрешено исключительно при особых условиях, а именно, на основе согласия нанимающего органа создать такие условия и на основе обязательства относительно того, что введение таких условий не окажет негативного воздействия на обязательства концессионера по постоянному обеспечению услуг.

Учитывая долгосрочный характер проекта ГЧП, сторонам может быть предложено определить активы, которые предоставляются в качестве обеспечения в конкретном или общем плане. Им может быть предложено такое обеспечение для покрытия активов, имеющихся в настоящее время и возникающих впоследствии.

Модель для разработки современного законодательства по обеспечению предложена в документе:



«Типовой закон об обеспеченных сделках, подготовленный Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР)», 2004 г.

Всемирный банк также предоставил соответствующую информацию о правах кредиторов и банкротстве, которую можно найти на нижеприведенном веб-сайте под заголовком «Принципы и руководящие положения».



Всемирный банк, «Глобальная база данных законов о несостоятельности»

<http://web.worldbank.org/external/default/secmain?theSitePK=4817374&pagePK=4710368&contentMDK=21759230&menuPK=5099523&piPK=64860384#sample>

Обеспечительные меры предназначены для защиты интересов кредиторов, в том случае, если дебитор становится неплатежеспособным или банкротом, путем предоставления кредиторам преимуществ в распределении активов дебитора при их продаже. В законодательстве большинства стран содержатся детальные положения относительно обеспеченных залогом требований, в частности, имеет ли право получивший обеспечение кредитор обратиться с иском на обеспечение, несмотря на открытие судопроизводства по делам о банкротстве, предоставляется ли получившим обеспечение кредиторам преимущество по платежам, осуществленным с выручки обеспечения, и каким образом ранжируются иски получивших обеспечение кредиторов.

Как и при реализации проектов ГЧП, обеспечение предоставляется проектной компанией ее активами в пользу кредитующих организаций в том случае, если проектная компания становится неплатежеспособной. Тем не менее, в контексте проектов ГЧП в ряде стран были приняты специальные положения, регулирующие

состояние неплатежеспособности проектной компании, в том числе положения, разрешающие нанимающему органу принять меры, необходимые для дальнейшей реализации проекта.

Дальнейшая реализация проекта обычно не позволяет кредиторам обратиться за взысканием на обеспечение, однако при реализации проектов ГЧП кредиторы также заинтересованы в постоянном предоставлении услуг и в дальнейшем проведении строительных работ до пуска проекта в эксплуатацию, т.к. в соответствии с традиционной схемой проектного финансирования кредиторы полагаются на доходы от проекта для погашения займов. Таким образом, интересы кредиторов и интересы нанимающего органа совпадают.

Следовательно, в таких странах было принято законодательство о банкротстве, позволяющее кредиторам обращаться за взысканием на обеспечение до такой степени, чтобы такое взыскание не препятствовало дальнейшей реализации проекта. Это могло бы быть достигнуто путем организации замены проектной компании кредиторами, при этом кредиторам разрешалось при определенных условиях и с одобрения нанимающего органа вступить во владение всеми правами и обязательствами, т.е. занять место концессионера до полного возмещения займов, тем самым обеспечивая дальнейшую реализацию проекта.

В соответствии с указанными так называемыми правами «вмешательства» необходимо, чтобы кредиторы с самого начала заключали соглашения непосредственно с главным подрядчиком концессионера с целью обеспечения дальнейшей эксплуатации проекта. Следовательно, такие соглашения называют «прямыми соглашениями». Обычно кредиторам необходимо заключить прямое соглашение со строительными подрядчиками, с главным пользователем инфраструктуры, а также с нанимающим органом, который оставляет за собой право одобрить осуществление таких прав «вмешательства» кредиторами, в ряде случаев называемых «передоверием» при условии, что кредиторы соответствуют предварительно определенным техническим и финансовым требованиям.

Налоговое законодательство

Для реализации проектов ГЧП требуется предсказуемый денежный поток. Таким образом, важно, чтобы все потенциальные налоговые последствия были доступны на протяжении всего периода эксплуатации проекта, т.к. непредвиденные налоговые изменения могут привести к снижению денежного потока и к серьезным неблагоприятным последствиям. Таким образом, налоговое законодательство принимающей страны оказывает существенное влияние на намерения частного сектора принять участие в реализации проекта, т.к. налоговое законодательство оказывает прямое воздействие на рентабельность проекта.

Таким образом, частным инвесторам необходимо тщательно ознакомиться с налоговой системой принимающей страны и выяснить, каким образом налоговое законодательство применяется на практике на различных уровнях государственного управления (центральном, областном и муниципальном), поскольку фактор, имеющий решающее значение, заключается в суммарном эффекте всего объема налоговых поступлений, который необходимо принять во внимание. Одна характеристика проектов ГЧП в этом отношении заключается в возможности того, что иностранные компании, участвующие в реализации проектов ГЧП, подлежат двойному налогообложению, т.е. налогообложению прибылей, роялти и процентов в своей собственной стране, а также в

принимающей стране. Многие страны заключили двусторонние соглашения с целью исключения или снижения негативного влияния двойного налогообложения, что рассматривается частными инвесторами как позитивный фактор, влияющий на принятие решения по инвестированию в проекты в таких странах.

Несмотря на то, что между налоговыми системами имеются существенные различия, в большинстве принимающих стран была проведена корректировка налоговых систем с целью привлечения частных инвестиций в ключевые проекты в области инфраструктуры, такие как создание платных дорог.

Одним из наиболее распространенных стимулов, предусмотренных налоговым законодательством, является положение о «временном освобождении от уплаты налогов», в соответствии с которым предприятие или инвестор освобождаются от уплаты местного подоходного налога и иных налогов в течение определенного периода времени. В принимающей стране также может быть предоставлено освобождение от уплаты налогов на дивиденды, уплаты процентов, имущественных налогов и иных многочисленных сборов и пошлин, которые в противоположном случае подлежали бы выплате в рамках проекта его инвесторами, кредиторами и подрядчиками.

Одним из широко распространенных вариантов налоговых льгот является «налоговая стабилизация», гарантирующая, что одобренное предприятие обязано выплачивать не более установленной максимальной налоговой ставки в течение определенного периода времени. Нередко одобренному проекту может быть предоставлено право ввозить средства производства, запасные части и даже сырье для таких крупных проектов в области инфраструктуры по сниженной тарифной ставке, либо без уплаты высоких таможенных пошлин, установленных в большинстве развивающихся стран.

Нормы бухгалтерского учёта

В ряде стран были внедрены специальные бухгалтерские нормы для операторов инфраструктуры с целью учета конкретной структуры дохода проектов в области инфраструктуры. В частности, проекты в области транспортной сферы характеризуются относительно непродолжительным инвестиционным периодом с высокими финансовыми издержками и отсутствием регулярных поступлений дохода, за которым следует более продолжительный период, характеризующийся повышением поступлений доходов и снижением финансовых издержек, а при нормальных условиях – стабильными эксплуатационными издержками. Во избежание искажений, вызываемых традиционными нормами бухгалтерского учета в такой ситуации, и во избежание неблагоприятных налоговых последствий в ряде стран были приняты специальные бухгалтерские нормы, позволяющие концессионеру переносить часть финансовых издержек, понесенных на начальном этапе денежного дефицита, на следующие финансовые годы в соответствии с финансовыми правилами, предусмотренными соглашением по проекту.

Законодательство о труде

Основной проблемой для частного сектора при создании ГЧП может явиться законодательство о труде принимающей страны. Даже когда размер почасовой зарплаты во многих странах является исключительно низким, законодательство о труде может привести к дополнительным издержкам по проекту с тем, чтобы существенно

повысить действительную стоимость рабочей силы по сравнению с первоначальными расчетами. Например, в соответствии с законодательством о труде во многих принимающих странах практически невозможно уволить рабочего, занятого на проекте ГЧП, таким образом, в периоды низкого спроса отсутствует возможность сократить фонд заработной платы в рамках проекта. Кроме того, увольнение неэффективно работающих или нечестных рабочих может оказаться трудноразрешимой проблемой. Законодательство о труде также может являться частью законодательства о концессиях, закупках или платных дорогах, в соответствии с которым зачастую требуется прием на работу определенного процента местных работников для работы на любом проекте по платным дорогам. Кроме того, в соответствии с законодательством о труде предусматривается выплата существенных пособий по социальному обеспечению, медицинскому страхованию, а также отпускных и пособий на жилье и приобретение одежды. Таким образом, указанные действующие законодательства могут повлиять на выбор используемой технологии для платных дорог и на методы отбора и найма рабочих. Наконец, в законодательстве принимающей страны также обычно закреплена база, регулирующая производственные отношения. Например, во многих развивающихся странах законы могут запрещать рабочим бастовать, а вместо этого, в них содержатся положения, в соответствии с которыми стороны обязаны урегулировать конфликты путем арбитражного разбирательства или медиации.

Законодательство об интеллектуальной и промышленной собственности

В рамках проектов ГЧП в области инфраструктуры нередко предусматривается применение новой или передовой технологии, защищенной патентом или иными правами на интеллектуальную или промышленную собственность, либо инновационные решения, представляющие собой производственную информацию, являющуюся собственностью фирмы и защищенную законом об авторском праве.

Инвесторы, ввозящие такую технологию в принимающую страну, обязаны получить гарантии относительно того, что их права на промышленную собственность будут защищены, и что они будут иметь возможность осуществлять указанные права, не допуская их нарушения.

Правовая база для защиты прав на интеллектуальную собственность может быть обеспечена на основе соблюдения международных соглашений по охране и регистрации интеллектуальной собственности. Имеются многочисленные соглашения в этой сфере. Наиболее важными из них являются Парижская Конвенция по охране промышленной собственности от 1883 г., Договор о международной патентной кооперации от 1970 г. и Мадридское соглашение о международной регистрации товарных знаков и знаков обслуживания от 1891 г.

Законодательство по охране окружающей среды

Общепризнано, что охрана окружающей среды является важным предварительным условием для устойчивого развития и, кроме того, указанное законодательство, вероятней всего, оказывает прямое воздействие на реализацию проекта ГЧП в области инфраструктуры на различных уровнях. Опыт также показывает, что вопросы,

касающиеся охраны окружающей среды, наиболее часто приводят к возникновению споров.

Охрана окружающей среды охватывает широкий круг вопросов, начиная от утилизации отходов и вредных веществ и кончая переселением лиц, вынужденных сменить место жительства в связи с реализацией крупных проектов в области инфраструктуры, таких как строительство автомагистралей. Органы государственного управления должны убедиться в том, что они располагают соответствующими средствами контроля над соблюдением экологических стандартов, при этом указанные стандарты должны быть разъяснены потенциальным инвесторам.

В соответствии с законодательством по охране окружающей среды предусматривается получение предварительного разрешения на осуществление ряда видов деятельности, которое может оказаться абсолютно обязательным для определенных проектов в области инфраструктуры, таких как проекты в транспортной сфере.

Таким образом, в законодательство рекомендуется включить положения, предусматривающие прозрачность обязательств, вытекающих из законодательства по охране окружающей среды, в том числе экологическую ответственность, условия ее ограничения, а также, связана ли она халатностью или нарушением закона, как это имеет место в ряде стран, и является ли такая ответственность строгой, как это принято в других странах. Должны быть определены четкие условия, в соответствии с которыми предусматривается выдача лицензий, а также обстоятельства, обосновывающие отказ в выдаче лицензии или отзыв лицензии. Также необходимыми являются положения, гарантирующие доступ заявителя к апелляционным процедурам и судебному надзору.

Соблюдение международных договоров, относящихся к защите окружающей среды, также может способствовать укреплению действующего режима охраны окружающей среды.

Большинство международных финансовых организаций, в том числе Всемирный банк, в настоящее время требуют проведения оценки воздействия на окружающую среду до начала реализации проекта.

Законодательство о конкуренции

Законы и нормативные акты, регулирующие конкуренцию, являются основным компонентом правовой базы страны, т.к. они оказывают влияние на все этапы реализации проектов ГЧП в области инфраструктуры с момента принятия решения о привлечении к участию частного сектора, до этапа выбора концессионера, до этапа строительства инфраструктуры, которое начинается с присуждения строительного контракта с последующим присуждением всех субподрядов, и по завершению реализации проекта до этапа эксплуатации инфраструктуры, при этом вопросы конкуренции находятся в рамках одного вида транспорта, хотя в некоторых случаях оператор наделяется исключительным правом, защищающим его от конкуренции неплатных дорог, при этом вопросы конкуренции находятся в рамках других видов транспорта.

Конкуренция нередко является важным фактором, определяющим решение инвестора инвестировать или нет в инфраструктуру данной страны, т.к. конкуренция влияет на регулярное поступление доходов оператора, которые являются важным элементом в привлечении частного финансирования для развития инфраструктуры.

Законодательство о конкуренции используют либо для развития конкуренция на рынке, либо для поддержания надлежащей конкуренции, однако в некоторых случаях законодательство также используют для защиты проекта от конкуренции с целью обеспечения его жизнеспособности в течение определенного периода времени.

Таким образом, правительство страны должно принять меры по созданию четкого и прозрачного законодательства и разработать механизмы обеспечения его соблюдения в случае нарушения.

Деликтное право

Как указывалось выше в настоящем Разделе, цели правительства в рамках проектов ГЧП заключаются в переадресовании риска от государственного сектора частному сектору и извлечение пользы из «ноу-хау» и технологий частного сектора, при этом государство оставляет за собой максимально возможную неограниченную свободу действий, руководствуясь общественными интересами. Таким образом, правительство желает получить соответствующие гарантии относительно надлежащей и безопасной эксплуатации проекта.

Многие частные операторы серьезно отнеслись к этому вопросу и стремятся к сокращению несчастных случаев, сопровождающихся травмами персонала или материальным ущербом, таким образом, чтобы качественная и безопасная транспортная инфраструктура являлась рентабельной как для государственного, так и частного сектора.

Тем не менее, в процессе строительства или эксплуатации объектов дорожной инфраструктуры в ряде случаев могут иметь место несчастные случаи или летальный исход сотрудников оператора, либо пользователя объекта, либо третьей стороны или может быть нанесен ущерб их имуществу.

Выплачиваемая в таких случаях компенсация пострадавшей стороне поднимает конкретные вопросы при реализации проекта ГЧП в области инфраструктуры, которые не регулируются правом, применимым к проектному соглашению относительно договорной ответственности, а действующими правовыми нормами, регулирующими внедоговорную ответственность, либо деликтным правом. Такие нормы нередко являются обязательными в том плане, что проектное соглашение не может ограничить ответственность оператора или нанимающего органа выплатить компенсацию третьей стороне, которая не является стороной проектного соглашения. В ряде правовых систем существуют специальные обязательные нормы, регламентирующие внедоговорную ответственность государственных органов управления, в то время как в других правовых системах органы государственного управления могут быть защищены своим суверенным иммунитетом.

Таким образом, нанимающему органу и концессионеру рекомендуется предусмотреть внутреннее распределение рисков между ними в отношении компенсации за ущерб, подлежащей возмещению третьей стороне, в связи с травмой либо смертью, либо повреждением ее имущества в той степени, в которой такое распределение рисков не регулируется обязательными нормами. Кроме того, сторонам рекомендуется предусмотреть страхование таких рисков.

В тех случаях, когда стороны проектного соглашения договариваются о том, что исключительно концессионер должен нести любую ответственность в этом отношении и что нанимающий орган не должен нести какую-либо ответственность в отношении исков

третьей стороны (за исключением серьезного нарушения или небрежности со стороны нанимающего органа), было бы целесообразным предусмотреть, что простое одобрение конструкции или спецификаций объекта нанимающим органом, либо приемка строительных работ на объекте, либо его использование населением не влечет за собой принятия какой-либо ответственности нанимающим органом за ущерб, понесенный пользователем или третьей стороной.

Более того, поскольку соблюдение положений о распределении ответственности не может быть обеспечено в отношении третьей стороны в соответствии с применимым правом, рекомендуется предусмотреть, чтобы нанимающий орган мог быть защищен и освобожден от ответственности в отношении исков о компенсации ущерба, возбужденных против него третьей стороной. В проектном соглашении также должны быть предусмотрены положения, в соответствии с которыми стороны обязаны информировать друг друга о любых исках, в отношении которых нанимающий орган имеет право быть освобожденным от ответственности и оказывать друг другу надлежащую помощь в ведении защиты по таким предъявленным требованиям и искам.

Нормативно-правовые рамки

Несмотря на то, что законодательство о концессиях, либо законодательство о ГЧП, либо в их отсутствие законодательство об инвестициях страны в целом рассматривается как наиболее авторитетное выражение государственной политики в отношении участия частного сектора, с точки зрения частного инвестора оно имеет достаточно общий характер. В большинстве принимающих стран правительство вводит в действие нормативные акты, либо иные подзаконные нормативные акты, дополняющие общие нормы права.

Кроме того, правительства устанавливают процедуры и создают инструменты и организации, которые вместе образуют так называемые нормативно-правовые рамки. Указанная база представляет собой важный инструмент для проведения политики правительства в отношении отрасли, представляющей для него интерес.

В национальных законодательствах предусматривались различные варианты формирования нормативно-правовых рамок для реализации проектов ГЧП в области инфраструктуры: в ней определялись цели и задачи и методы их достижения.

Существуют две основные регулятивные модели, используемые в различных странах мира - независимая регулятивная модель, преобладающая в странах, традиционно относящихся к англо-саксонской системе права, и концессионная модель предоставления общественных услуг, также называемая регулятивным соглашением, основанная на французском опыте. Также существует гибридный вариант двух моделей, который фактически стал наиболее распространенной регулятивной моделью управления в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой, которые создали новые нормативно-правовые рамки.

Ввиду того, что подробное описание указанных моделей приведено в Модуле 3-> «Концепция ГЧП» -> «Законодательная база и регуляторные механизмы», в данном Разделе не рассматривается вопрос создания нормативных актов, а делается акцент на том, что нормативно-правовые рамки действительно обеспечивают формирование материально-правовых норм, которые необходимо учитывать частным инвесторам дополнительно к законодательным актам, конституции, законодательству и подзаконным нормативным актам, о которых речь шла выше.

Реализация нормативных актов и организации, ответственные за их реализацию

Ввиду того, что нормы, применимые к эксплуатации инфраструктуры, нередко обеспечивают некоторую степень свободы, определенной третьей стороне или органу необходимо интерпретировать и применять их, контролировать их соблюдение, накладывать санкции и разрешать споры, возникающие в связи с реализацией норм.

Вопросы, в отношении которых регулятивным органам необходимо осуществлять арбитражное разбирательство имеют широкий диапазон, начиная от нормативной ответственности (например, нормы по присуждению концессий и условия сертификации оборудования) и заканчивая следующим: фактическое присуждение концессии; одобрение контрактов и решений, предложенных регулируемыми субъектами (например, контракта по условиям доступа к дорожной сети для новых и существующих

клиентов); определение и мониторинг обязательства по предоставлению определенных услуг; надзор за провайдерами общественных услуг (в частности, соблюдение лицензионных условий норм и намеченного качества услуг); установление и корректировка цен; механизм автоматического и неавтоматического переноса затрат; иные решения о размере и структуре тарифов; обязательства по инвестициям или подсоединению к сети и анализ; системы бухгалтерского учета; контроль над выделением субсидий, льготы или иные преимущества, которые могли бы нарушить правила конкуренции в отрасли; качество стандартов на услуги; и требования по предоставлению периодической отчетности.

Во многих странах государственные организации способны выполнить эту задачу. Такой орган нередко представляет собой отдельную организацию вне структуры обычного министерства, и ей придан статус межведомственного комитета или независимой организации, в состав которой входят представители из различных заинтересованных министерств. В некоторых странах такими полномочиями наделяется министерство планирования, в то время как в ряде более развитых стран такие полномочия предоставляются определенным министерствам для рассмотрение заявок на осуществление инвестиций в отрасли, непосредственно курируемые ими. Таким образом, министерство транспорта могло бы иметь исключительное право на рассмотрение заявок на осуществление проектов в области автодорожной и транспортной отрасли.

В других странах такие вопросы регулируются положениями в детально разработанных концессионных договорах между государственными органами управления и частным оператором при отсутствии отдельного регулятивного органа (иначе говоря, регулирование без регулятивного органа), однако под надзором административных судов, которые в течение ряда лет ввели комплекс прочно устоявшихся принципов, регулирующих деятельность отрасли.

Стандарты

Международные и внутренние стандарты дополняют законы и нормативные акты принимающей страны и представляют собой руководящие указания в отношении ряда аспектов строительства, эксплуатации и технического обслуживания проекта. Стандарты рассматриваются в Модуле 3 -> «Отраслевое планирование и стратегия» -> «Планирование и разработка политики» -> «Технические и операционные стандарты».

Обязательство по эксплуатации в соответствии с «надлежащими промышленными стандартами», например, в отрасли платных автомобильных дорог означает выполнение действий в соответствии с практикой, методами и техническими приемами, которые периодически принимаются для использования в отрасли платных автомобильных дорог. Такие «стандарты» находят широкое применение при надлежащем инженерном обеспечении и эксплуатации с целью законной, безопасной, эффективной и экономичной эксплуатации и технического обслуживания оборудования аналогичного сооружениям и оборудованию проекта в области платных дорог при аналогичных обстоятельствах.

Несмотря на то, что такие «стандарты» обычно являются промышленными стандартами, на которые дается ссылка в статьях договора для определения обязательств стороны по соглашению о выполнении строительных работ или соглашению об эксплуатации и техническому обслуживанию, источником стандартов могут служить инвестиционные договоры, международные таможенные конвенции и

международные конвенции, устанавливающие минимальный уровень в отношении более широких гуманитарных вопросов, таких как условия труда на рабочем месте, труд детей и охрана окружающей среды.

Оценка законодательной базы

В настоящем Разделе рассматриваются следующие два вопроса: (i) почему важно проводить оценку законодательной базы страны – какой цели она служит, и (ii) каким образом необходимо осуществлять такую оценку.

Цель любой оценки заключается в определении слабых и сильных сторон, и на основе результатов такой оценки принять меры, необходимые для повышения эффективности; в случае ГЧП в области создания автомагистралей цель оценки заключается в повышении привлекательности правовой базы страны для частных инвесторов.

Многосторонние агентства по вопросам развития, такие как Международный банк реконструкции и развития, разработали комплексные методы для проведения оценки нормативной базы.



«Справочник по оценке нормативной базы инфраструктуры», А.С. Браун, Дж. Стерн и Б. Тененбаум, 2006 г.

Другие региональные международные финансовые организации, такие как

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), разработали и внедрили методику оценки законодательства о концессиях с целью совершенствования правовой среды в странах, в которых они осуществляют свою деятельность.

Методика Всемирного банка позволяет анализировать два аспекта: руководство правовым регулированием и содержание правового регулирования. На основе последнего аспекта обеспечивается анализ содержания регулирования, т.е. законы и институты, входящие в систему, в то время как первый аспект относится к процессам, обеспечившим создание таких законов и институтов.

Методика ЕБРР сосредоточена исключительно на содержании регулирования, однако она позволяет анализировать как его экстенсивность путем проведения оценки «законов на бумаге», так и эффективность, тем самым обеспечивая субъективную оценку третьей стороной относительно того, каким образом такие законы применяют на практике.

В рамках настоящего комплекта методических материалов и с целью оказания помощи стране, имеющей намерение провести оценку своей законодательной базы для определения необходимых реформ, следует обратиться к методике ЕБРР, т.е. определить, что собой представляет закон и является ли он применимым.

Несмотря на то, что ЕБРР провел указанную оценку для стран, в которых он осуществляет свою деятельность (в настоящее время 29), она, безусловно, может быть использована в качестве инструмента любой страной для определения эффективности ее собственной деятельности и принятия законодательных и регулятивных мер, какие она считает целесообразными, по устранению недостатков.

Оценка экстенсивности правовой базы

ЕБРР провел оценку правовой базы каждой из стран, в которой он осуществляет свою деятельность, на основе ответов на вопросы подробной анкеты, при этом в качестве точки отсчета использовали передовой международный опыт участия частного сектора в проектах в области государственной инфраструктуры в шести конкретных ключевых областях: общие принципы политики и общие принципы концессии; определение и объем законодательства о концессиях; выбор концессионера; проектное соглашение; вопросы обеспечения и помощи; и урегулирование споров и применимое законодательство.

Общие принципы политики и общие принципы концессии

Вопросы в данной ключевой области направлены на проведение оценки общих принципов политики страны и принимаемых ею мер для развития ГЧП и совершенствования правовой базы ГЧП.

Проводится оценка существующего конкретного законодательства или регулирующих ГЧП всеобъемлющего свода законов при обеспечении свободного доступа к четкой и стабильной правовой базе, при этом, такое законодательство имеет общий или отраслевой характер (например, дорожная инфраструктура), при этом имеется в виду, что в качестве положительного фактора рассматривается скорее ясность правового режима, чем существование закона.

Положительными факторами также являются наличие основ политики и целевой рабочей группы по ГЧП.

Определение и объем законодательства о концессиях

Вопросы в данной ключевой области направлены на проведение оценки того, является ли четко определенным объем правовой базы о концессиях, в частности, в плане предоставления возможности органам государственного управления заключать соглашения по ГЧП, и соответствует ли отрасль, о которой идет речь, критериям формирования ГЧП.

Выбор концессионера

Вопросы в данной ключевой области направлены на проведение оценки того, является ли процесс отбора справедливым и прозрачным, являются ли процедуры конкурсных торгов обязательными и прямые переговоры - исключением; каким образом рассматриваются незапрашиваемые предложения и может ли быть опротестовано незаконное присуждение концессии.

Проектное соглашение

Вопросы в данной ключевой области направлены на проведение оценки гибкости, с которой стороны могут придти к соглашению в отношении положений проектного соглашения и, в частности, по вопросу распределения рисков между ними без ненужных ограничений или обязательных требований, которые, возможно, негативно повлияют на осуществимость проекта (такие как обременительные обязательства, свобода тарифных ограничений и т.д.). Оценка также позволяет установить наличие

стандартных типовых соглашений о концессиях, и являются ли такие соглашения обязательными.

Вопросы обеспечения и поддержки

Вопросы в данной ключевой области направлены на проведение оценки наличия обеспечительных документов в отношении активов и денежных потоков концессионера, которые могут быть предоставлены банком-кредитором в качестве части условий для финансирования проекта.

Также уместной является оценка того, имеют ли указанные банки право заменить концессионеров в плане их прав и обязательств в случае нарушения концессионером обязательств по платежам с целью завершения проекта, запуска в эксплуатацию и получения денежного потока для погашения займов.

Также оценка позволяет определить наличие или отсутствие финансовой поддержки в реализации концессии со стороны правительства, форму такой поддержки и органы ее оказывающие.

Урегулирование споров и применимое законодательство

Вопросы в данной ключевой области направлены на проведение оценки того обладают ли стороны соглашения по ГЧП свободой в достижении договоренности по законодательству, регулирующему их договорные отношения, и в выборе процедуры для урегулирования споров между ними.

Такая оценка позволяет определить является ли возможным обращение к международному арбитражу и обеспечение соблюдения арбитражных решений и рассматривается ли ратификация международной конвенции как положительный фактор при проведении оценки в указанной ключевой области.

Методика ЕБРР далее предусматривает инструменты для оценки каждого вопроса и каждой ключевой области, а также для общей оценки экстенсивности изложенной в письменной форме правовой базы страны.

Начиная с 2004 г., ЕБРР провел, как минимум, два мероприятия по оценке, результаты которых продемонстрировали достигнутый прогресс и позволили определить области/страны, где проблемы до сих пор остались нерешенными. Оценка также позволила Банку тщательно откорректировать методику и выявить ограничения оценки. Для устранения некоторых из указанных ограничений ЕБРР провел дополнительное мероприятие для оценки того, каким образом законодательство о концессиях осуществлялось на практике, т.е. его эффективность.

Оценка эффективности правовой базы

Наличие законодательства общего или отраслевого характера, каким бы экстенсивным оно не было, само по себе не является гарантией успеха проектов ГЧП, не говоря уже о том, если не обеспечивается в целом соблюдение такого законодательства.

Таким образом, в целях обеспечения проведения оценки эффективности правовой базы важно, чтобы политики и законодатели могли не только определить, в какой из материальных законов необходимо внести изменения, но также определить, в каких областях необходимо усовершенствовать их институциональную базу.

Метод оценки ЕБРР

В 2006 г. ЕБРР провел отдельное исследование эффективности законодательства путем определения, каким образом право применяется на практике, используя для этой цели анкету для исследования на конкретном примере, структура которой позволила определить степень эффективности законодательной и нормативно-правовой базы в такой ситуации (юридическое исследование 2006 г. о концессиях (Правовое индикаторное обследование концессий)).

Цель данного мероприятия заключалась в создании инструмента, который позволил бы определить, как конкретная правовая или институциональная база функционирует на практике.

В исследовании на конкретном примере представлен реальный жизненный сценарий, который можно встретить во многих странах, и содержится серия вопросов, позволяющих выяснить, каким образом могла бы функционировать в таком случае правовая и институциональная базы. Исследование охватывает четыре ключевые области указанной базы:

Факт наличия – была ли успешно реализована концессия, или существуют возможности для такой реализации;

Процесс – имеется ли справедливый и прозрачный процесс отбора, соизмеримый с возможностью эффективного опротестования присуждения концессии;

Реализация – имеет ли место справедливая и прозрачная реализация концессий, соизмеримая с тем, насколько эффективно нанимающий орган соблюдает условия проектного соглашения и с эффективностью применения мер судебной защиты в случае несоблюдения условий;

Расторжение – имеется ли возможность возмещения инвестиций в случае досрочного расторжения, соизмеримого с возможностями обеспечения соблюдения арбитражных решений и преодоления препятствий, созданных нанимающим органом.

В исследовании также предусматривается рейтинговая методика, и выделяются на первый план ограничения, характерные для такого мероприятия, в ходе которого намеренно стремятся получить субъективную оценку правоприменителя в данной стране.

Несмотря на подтвержденные ограничения исследования, считается, что сочетание двух указанных исследований по экстенсивности и эффективности правовой базы позволяет создать инструмент комплексной оценки правовой базы ГЧП страны. Оба исследования размещены по нижеприведенному адресу:



<http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/assess/index.htm>

Уроки, извлеченные из результатов оценки эффективности

Как продемонстрировано в трех из четырех ключевых областей исследования – процесс отбора, реализация концессии и расторжение концессии – критерий, в соответствии с которым определяется эффективность, заключается в наличии или отсутствии мер

обеспечения исполнения, т.е. обладают ли стороны проектного соглашения способностью или готовностью прибегнуть к системе государственных судов, либо к альтернативному разрешению споров для обеспечения выполнения своих прав.

Возможность урегулирования спора в судебном порядке предусматривает наличие государственной судебной системы. Возможность арбитражного урегулирования предусматривает необходимость отказа государства от своего суверенного иммунитета. Готовность прибегнуть к разрешению спора в государственном суде или в арбитражном суде предполагает доверие к таким системам для обеспечения соблюдения прав по договору.

Несмотря на преобладающее мнение среди субъектов предпринимательской деятельности относительно того, что судебное решение или арбитражное разбирательство вряд ли позволяет найти адекватное решение в деловом споре, тем не менее, важно, чтобы существовали такие методы обеспечения соблюдения прав, т.к. само их существование может побудить стороны контракта, в конечном счете, придерживаться своих обязательств.

Корректировка правовой базы

Генеральная Ассамблея ООН на своем 72-м пленарном заседании 9 декабря 2003 г. рекомендовала всем государствам уделить должное внимание «Типовым законодательным положениям» и «Законодательному руководству по инфраструктурным проектам с частным финансированием» при пересмотре или принятии законодательства, относящегося к участию частного сектора в развитии и эксплуатации государственной инфраструктуры.



«Юридическое руководство по инфраструктурным проектам с частным финансированием», 2000, и «Типовые юридические положения по инфраструктурным проектам с частным финансированием», ЮНСИТРАЛ, 2003 г.

За исключением таких стран как Франция, которая до недавнего времени полагалась на договорную базу, подкрепленную прецедентным правом, большинство стран, активно реализующих инфраструктурные проекты ГЧП, либо приняли новую правовую/законодательную базу, которая отсутствовала у них (Россия), либо они откорректировали существующую базу, когда им было рекомендовано в обязательном порядке провести такие изменения для привлечения частных инвесторов (Индия).

Дорожная карта корректировки правовой базы

В число стран, принявших масштабные меры, по корректировке своей правовой базы с целью привлечения частного сектора к участию в развитии их государственной инфраструктуры и предоставлении услуг входят так называемые страны с переходной экономикой Восточно-Центральной Европы и республики бывшего Советского Союза.

На основе их 17-летнего опыта в данной области можно сформулировать ряд рекомендаций и обратить внимание на два основных вопроса, которые требуют решения при проведении корректировки правовой базы. Первый вопрос заключается в определении соответствующего инструмента для проведения корректировки правовой базы; второй вопрос заключается в реализации различных мер, кроме формирования законодательной базы, а именно: создание надлежащих административных структур и внедрение надлежащей практики, развитие организационных возможностей, совершенствование технической, правовой и финансовой экспертизы, развитие соответствующих человеческих и финансовых ресурсов и достижение экономической стабильности, т.е. все меры, без которых даже принятие свода законов окажется практически бесполезным.

Выбор соответствующего инструмента зависит от ряда факторов и, прежде всего, от конкретной ситуации в каждой стране, ее истории и уровня экономического и социального развития, ее политической и экономической организации и ее рыночных структур, которые определяет последняя.

Страны, начинающие с нуля, с чистого листа, безусловно, имеют более широкий выбор, чем страны, в которых на протяжении многих лет развивалось ГЧП, и сложились определенные традиции в этой области.

Как указывается в «Законодательном руководстве по инфраструктурным проектам с частным финансированием», многие страны использовали законодательство для формирования общих принципов с целью создания инфраструктурных отраслей и формулирования базовой политики, а также институциональной и нормативно-правовой базы. Тем не менее, закон может не представлять собой наиболее эффективный инструмент для установления технических и финансовых требований.

Правительства многих стран предпочли принять нормативные акты, закрепляющие более детальные нормы для осуществления общих положений внутреннего законодательства по проектам ГЧП. Как выяснилось, нормативные акты легче адаптировать к изменению условий, будь то изменения, обусловленные переходом страны к нормам рыночной экономики, либо изменения, обусловленные внешними факторами развития, такими как новые технологии, либо изменяющаяся экономическая или рыночная конъюнктура.

Сложности проведения корректировки правовой базы

Какой бы инструмент не использовали для корректировки правовой базы, существенными факторами являются ясность и предсказуемость. Кроме того, в данном отношении, исходя из опыта восточноевропейских стран, необходимо вынести определенные уроки и заострить внимание на ошибках, возникающих при решении первого вышеупомянутого вопроса без должного внимания решению второго вопроса.

За 4-летний период практически в половине из этих 28 стран произошли существенные изменения их правовой базы либо на основе принятия нового законодательства о концессиях или законодательства о ГЧП, либо путем проведения корректировки их законодательства по государственным закупкам. Проведение такого масштабного пересмотра законодательства было вызвано необходимостью достижения требуемого уровня гармонизации и соответствия принципам ЕС, применимым к законам о государственных закупках и концессиях (прозрачность, предоставление равного режима, пропорциональность и взаимное признание) для обеспечения вступления стран в Европейский Союз.

Ввиду дефицита времени и недостаточного внимания к вопросу специфики ГЧП, отличающейся от специфики традиционных государственных закупок, и к вопросу необходимости совершенствования их правовой и институциональной базы ГЧП (лишь в немногих странах были созданы целевые отделы по разработке специальных инструментов или специальные группы для координации и содействия развитию ГЧП), в ряде стран было принято объемное и сложное законодательство, в котором предусматривалось учесть всевозможные варианты ГЧП и непредвиденные обстоятельства.

В ряде случаев это приводило к запутанности законодательства, что могло негативно повлиять на стабильность правовой базы таких стран и неблагоприятно сказаться на политике содействия развитию ГЧП. Безусловно, в настоящее время существует ряд факторов, указывающих на то, что правительства, а также инвесторы считают, что ГЧП приводит к заключению слишком сложных, обремененных условиями и длительных соглашений.

Это указывает на сложности поиска соответствующего инструмента для проведения изменений. ЕС как таковой не вел законотворческую деятельность по концессиям для предоставления общественных услуг, и на данный момент он не намерен вести законотворческую деятельность по предмету ГЧП. ЕС заявил, и Суд Европейского Союза подтвердил, что, тем не менее, концессии и ГЧП подпадают под четыре вышеуказанных принципа прозрачности, предоставления равного режима, пропорциональности и взаимного признания. Таким образом, для него является жизненно необходимым сохранить принцип гибкости в правовой базе, т.к. такой принцип гибкости необходим для охвата большого разнообразия проектов ГЧП в той мере, в какой обеспечивается соблюдение принципов.

На другом конце спектра страны с многолетней традицией ГЧП, не располагающие детальным законодательством по указанному вопросу, такие как Франция и Португалия, за последние десять лет приняли конкретные законы и законодательные акты, регулирующие ГЧП, приступили к проведению четко сформулированной политики в области развития ГЧП и создали инструменты и специальные группы, рекомендованные «Законодательным руководством по инфраструктурным проектам с частным финансированием». На крайнем конце этого спектра Великобритания придерживалась своей неписанной правовой традиции и воздерживалась от принятия какого-либо конкретного законодательства по ГЧП, за одним явным исключением – ГЧП в области инфраструктуры платных автодорог.

В заключение данного раздела можно сделать вывод, что выбор соответствующего инструмента для корректировки правовой базы страны является сложной задачей ввиду большого количества вариантов. Правительствам стран было бы целесообразно вступить в общественные дебаты со всеми заинтересованными участниками из государственного и частного секторов, и такие дебаты могли бы представлять собой часть процесса корректировки правовой базы.

Контракты

Каждое ГЧП является единственным в своем роде и предусматривает участие государственных и частных партнеров. Международные организации нередко принимают участие в ГЧП с целью экономической и финансовой осуществимости проекта. Договорная база инфраструктурных проектов ГЧП предусматривает структуру взаимозависимых договорных отношений, выстроенных вокруг одного узлового соглашения.

В данном Разделе предлагаются рекомендации по разработке, созданию проекта, реализации и управлению контрактом на основе рассмотрения таких вопросов как разработка контракта (выбор типа контракта и метода закупок) и приведено описание значимости наиболее значимых статей контракта и иных соглашений, облигаций и гарантий. В Разделе «Переговоры по контракту и корректировка контракта» рассматриваются причины, ведущие к переговорам, и условия для их успешного завершения.

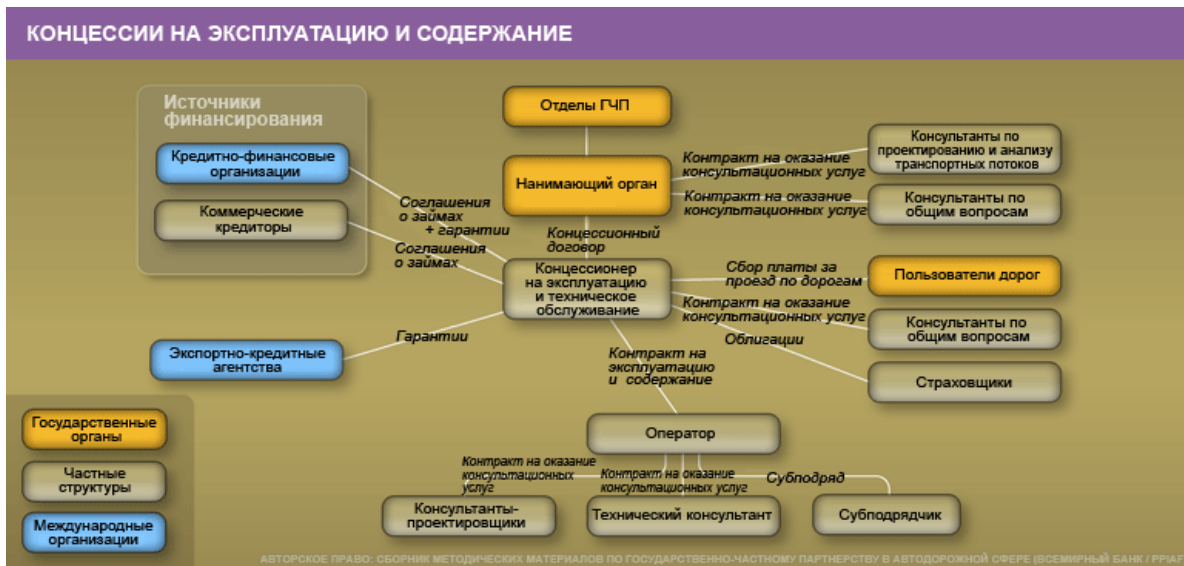
Ниже приведено описание контрактных соглашений в соответствии с тремя основными категориями ГЧП (Модуль 1 «Основные типы ГЧП») и в соответствии с организационными схемами ГЧП (Модуль 1 «Основные участники и их функции»).

- Контракты на техническое обслуживание предназначены для проектов, предусматривающих простую структуру, в рамках которой подрядчик подписывает контракт с государственной организацией (нанимающим органом). Такие контракты, в частности, относятся к контрактам на техническое обслуживание, обусловленное потребностями практической деятельности.



- Концессии на эксплуатацию и техническое обслуживание предусматривают более сложную организационную структуру, и в некоторых случаях для их осуществления требуется создание управляемой подрядчиками специальной компании с целью предоставления услуг по эксплуатации и техническому

обслуживанию. Такие концессии также называются лизинг, франчайзинг или аффермаж («браунфилд» - реконструкция и ремонт уже существующих объектов транспортной сферы).



- Концессии по схеме «строительство-управление-передача». В данной организационной схеме представлена типовая структура таких проектов ГЧП, в частности, «строительство-эксплуатация-передача», «проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация», «строительство-эксплуатация-владение» (проект, создаваемый «с нуля»), в которых:
 - строительство или коренная модернизация, эксплуатация и техническое обслуживание дороги включены в объем работ;
 - частное финансирование привлечено в форме проектного финансирования; а также и
 - специальная компания создана для целей распределения рисков и управления рисками.



Разработка контракта

Договорная база инфраструктурного проекта ГЧП предусматривает структуру взаимозависимых договорных отношений, выстроенных вокруг одного узлового соглашения. Выбор такого узлового соглашения осуществляется органами государственного управления в соответствии с типом предусмотренного проекта. Дальнейший этап реализации проекта заключается в выборе частного концессионера, ведении переговоров и разработке проекта концессионного договора.

Выбор соответствующего контракта

Участие частного сектора в инфраструктурных проектах может приобретать множество различных форм, начиная от инфраструктуры, находящейся в государственной собственности и под государственным управлением, и заканчивая полностью приватизированными проектами. Вопрос о целесообразности конкретного варианта для данного типа инфраструктуры подлежит рассмотрению правительством с учетом государственной необходимости развития инфраструктуры и оценки наиболее эффективных методов, обеспечивающих развитие и эксплуатацию конкретного типа инфраструктурного объекта. В данной отрасли может быть использовано несколько вариантов.

Государственная собственность и государственное управление

При необходимости установления права государственной собственности и управления прямое частное финансирование и эксплуатация инфраструктуры могут быть достигнуты путем создания отдельного юридического лица, контролируемого правительством, в целях владения проектом на праве собственности и управления им. Управление таким юридическим лицом может осуществляться аналогично управлению промышленным предприятием, и создание условий для частного сектора инвестировать в его средства производства может предоставить возможности для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру.

В этом случае участие частного сектора также может быть достигнуто на основе переговоров по «контрактам на оказание услуг», в рамках которых государственный оператор выдает контракты частному сектору на проведение конкретной деятельности по эксплуатации и техническому обслуживанию. В альтернативном случае органы государственного управления также могут поручить частному субъекту осуществлять деятельность по эксплуатации и техническому обслуживанию, который будет действовать по поручению нанимающего органа в соответствии с так называемым «контрактом на управление», при этом имеется возможность увязать вознаграждение частного оператора в зависимости от эффективности его работы.

Государственная собственность и частное управление

В качестве варианта полное управление объектами государственной инфраструктуры может быть передано частным субъектам. Одним из вариантов является предоставление права на использование данного объекта частному субъекту обычно на

определенный период времени, при этом частный субъект берет на себя обязательства по предоставлению услуг и сбору доходов, приносимых вследствие его деятельности. Указанный объект может уже существовать или может быть построен частным субъектом. В ряде стран такое управление объектом называется концессией на ведение общественных работ или концессией на предоставление общественных услуг.

При выборе частного субъекта для управления объектом, который был построен или финансировался государством, частный оператор берет на себя обязательство эксплуатировать и осуществлять техническое обслуживание инфраструктуры, и ему предоставляется право взимать плату за предоставляемые им услуги. В таких случаях частный оператор выплачивает часть дохода нанимающему органу для погашения стоимости строительства. В ряде правовых систем такие договоренности называются «лизингом» или «аффермажем».

Частная собственность и управление

В данной ситуации частный субъект не только управляет объектом, но и владеет относящимися к нему активами. В том случае, когда объект управляется в соответствии с государственной лицензией, частная собственность на физические активы (например, сеть) нередко отделена от лицензии с целью предоставления услуг населению в том плане, что лицензия может быть аннулирована при определенных обстоятельствах. Таким образом, собственность на объект не влечет за собой неопределенное право на предоставление услуг.

Один дополнительный фактор, обуславливающий выбор наиболее приемлемого контракта, заключается в распределении рисков по проекту между нанимающим органом и частным субъектом. Этот аспект является исключительно важным, т.к. неверное распределение рисков может поставить под угрозу жизнеспособность проекта.

Во-первых, важно отметить, что указанный вопрос поднимается в конкретной ситуации, к которой он относится, т.е. при проведении переговоров по контракту, безусловно, сторонам необходимо учесть огромное количество факторов с целью эффективного распределения рисков, поэтому было бы нецелесообразным устанавливать юридические положения, излишне ограничивающие возможности участников переговорного процесса достичь сбалансированного распределения рисков по проекту.

Практическое руководство в этом отношении нередко сводится к нескольким общим принципам. Один такой принцип предусматривает, что конкретные риски обычно должны быть переданы стороне, способной наиболее эффективно оценить, контролировать и управлять риском, в том числе минимизировать последствия рисков. Тем не менее, большое количество рисков возникает в результате обстоятельств, не зависящих от воли сторон, либо обусловленных действиями третьей стороны, и при возникновении таких рисков необходимо учитывать иные принципы.

Например, при распределении рисков коммерческие риски обычно принимаются субъектом частного сектора, а не нанимающим органом. Тем не менее, частный сектор может отказаться от осуществления капиталоемкого проекта с длительным сроком окупаемости, если не будет достигнута определенная форма распределения риска между ним и нанимающим органом, например, на основе гарантированного твердого дохода или согласованной платы за пропускную способность проектного объекта независимо от фактического использования.

Выбор концессионера

Определив роль и задачи, которые берет на себя частный сектор, а также тип заключаемого в дальнейшем контракта, нанимающий орган далее обязан выбрать своего партнера для реализации контракта. В целях установления долгосрочных отношений как для нанимающего органа, так и для субъекта частного сектора исключительно важно найти надежного партнера, и для достижения этой цели существует ряд методов.

Выбор между конкурсными торгами и прямыми переговорами

Вопросы, с которыми сталкивается нанимающий орган в процессе выбора концессионера, рассматривались в Модуле 4 -> «Законодательство» -> «Законодательная база» -> «Государственные закупки». Более того, в Модуле 5 -> «Контрактно-закупочная деятельность» рассматриваются условия проведения процесса закупок.

Случай для незапрашиваемых предложений

Накопленный опыт показывает, что наиболее предпочтительным решением для выбора концессионера является проведение конкурсных торгов.

Тем не менее, необходимо обратить особое внимание в случае, когда к государственным органам управления обращаются непосредственно частные компании, подавшие предложение для развития проектов, в отношении которых не были применены какие-либо процедуры отбора. Такие предложения называют «незапрашиваемыми предложениями», и такие предложения могут возникнуть в результате определения потребностей, которые не были определены государственными органами управления, либо предложения могут иметь инновационный характер и предусматривать передачу технологии принимающей стране.

С политической точки зрения нанимающий орган крайне заинтересован в поощрении подачи предложений, содержащих наиболее передовые процессы, методики проектирования или технические концепции, которые, безусловно, повысили бы полезный эффект проекта (например, за счет сокращения стоимости строительных работ). Такая заинтересованность могла бы быть удовлетворена на основе конкурсных торгов в том случае, если бы в процессе отбора основное внимание уделялось повышению полезного эффекта проекта, пути достижения которого не носили бы директивный характер; участники торгов в таком случае обладали бы достаточной гибкостью, обеспечивающей предложение своих собственных фирменных технологий или способов.

Тем не менее, если оригинальность предложения или его инновационный аспект носят характер, не позволяющий реализовать проект без использования технологии или концепции, на которую лицо, делающее предложение, обладает исключительным правом, то в этом случае сократится масштаб конструктивной конкуренции.

В таком случае законодательство о закупках большинства стран предусматривает централизованную закупку, однако в нем также содержатся положения, рекомендуемые нанимающему органу соблюдать определенные процедуры, обеспечивающие нахождение наиболее выгодных решений для удовлетворения их нужд. Указанные

процедуры предусматривают элементы сравнения для незапрашиваемых предложений с последующим направлением приглашений другим заинтересованным сторонам предоставить альтернативные или сравнимые предложения, при этом принимаются меры, предотвращающие разглашение фирменной информации, являющейся собственностью первого направившего предложение лица потенциальным конкурентам. Такое приглашение должно быть опубликовано, при этом и в данном случае необходимо соблюдать конфиденциальность информации, являющейся собственностью фирмы.

При отсутствии альтернативных предложений нанимающий орган должен быть уполномочен вступать в прямые переговоры с лицом, первоначально подавшим предложение. В случае подачи альтернативных предложений нанимающий орган обязан пригласить всех участников торгов на переговоры с целью определения наиболее выгодного предложения. В таком случае может быть выполнена процедура равноправного конкурсного отбора с учетом любых стимулов, которые могут быть предоставлены автору первоначальной заявки. Нанимающий орган обязан вести протоколы процедур отбора участников и опубликовать уведомление о присуждении контракта по проекту.

См. Модуль 5 -> «Контрактно-закупочная деятельность» -> «Незапрашиваемые предложения», в котором дополнительно рассматриваются методы и процедуры управления незапрашиваемыми предложениями.

Более детальные и практические рекомендации и полезные ссылки приведены в документе



«Незапрашиваемые предложения в области инфраструктуры: внедрение конкуренции и прозрачности в ряде стран», Дж. Ходжес и Г. Деллача, рабочий документ PPIAF № 1, 2007 г.

Типы контрактов

В настоящем Разделе разъясняется значимость наиболее существенных статей контракта в отношении основных контрактов или документов по проекту.

Концессионный контракт

В концессионном контракте, заключаемом между соответствующим административным подразделением, либо организацией, либо субъектом принимающей страны, в ряде случаев называемых концедентом, или нанимающим органом, и концессионером проектной компании, содержится основное определение сферы реализации проекта и предусматривается предоставление лицензии для строительства и (или) эксплуатации и технического обслуживания проекта. В контракте должно быть дано четкое определение объема работ (Модуль 2 -> «Сфера охвата») концессионера, указан конкретный перечень работ, которые концессионеру предстоит выполнить в соответствии с обязательствами и полученными разрешениями, и срок, на который выдается концессия.

В прошлом правительства предпринимали попытки обойти юридически обязательный характер своих обязательств по концессионным соглашениям, прибегая к принципу «суверенного иммунитета». Международные арбитражные суды и суды практически повсеместно отказали в защите суверенного иммунитета, однако на международных правовых основаниях в тех случаях, когда статьи о стабилизации, либо о денационализации, либо о незначительных неблагоприятных действиях правительства включены в концессионное соглашение. Такие статьи действуют в качестве отказа от суверенного иммунитета.

Таким образом, частные стороны концессионного контракта стремятся защитить себя в соответствии с международным правом от одностороннего досрочного прекращения выполнения контракта или одностороннего изменения концессионного контракта принимающей страной путем включения соответствующих контрактных статей или путем ссылки на понятие административных контрактов, когда в рамках правовой системы принимающей страны концессионное соглашение рассматривается в качестве административного контракта со специфическим правовым режимом прав и обязательств, присущих таким контрактам.

Концессионный контракт может принимать многочисленные формы, однако ниже приведен перечень типовых положений такого контракта:

- Завершение проекта и временные затраты;
- Объем работ;
- Проектирование;
- Права землепользования;
- Меры по охране окружающей среды;
- Существенные неблагоприятные действия правительства;
- Формула ценообразования;
- Государственная поддержка;
- Вторичное развитие;
- Конвертируемость, замена и переводимость валюты;
- Перекрестное субсидирование;
- Оговорки об отсутствии конкуренции;
- Местные требования;
- Компенсация за нарушение контракта;
- Стандартные положения;
- Ответственность и возмещение убытков;
- Разрешение споров;
- Форс-мажорная ситуация;
- Возможность переуступки/заключение субподрядного договора;
- Конфиденциальность;
- Документация и обмен информацией.

Строительный контракт

Строительные контракты в теории являются простыми, но исключительно сложными на практике: один участник (подрядчик) дает согласие на строительство объектов автомагистрали для другого участника (работодателя) за согласованное вознаграждение к согласованному сроку. Варианты данного простого высказывания и возможность пренебрежения позицией на переговорах с обеих сторон привели к тому, что в строительной сфере во всем мире различные участники разрабатывают различные стандартные формы строительных контрактов. Ключевые вопросы, относящиеся к строительному контракту в отношении проектов строительства платных автомагистралей, изложены ниже.

Как будут структурированы рамки строительства?

Основное решение, которое предстоит принять, заключается либо в привлечении к работе одного подрядчика, ответственного за выполнение всех задач: проектирование и строительство (контракт «под ключ»), либо в заключении отдельных контрактов между индивидуальными подрядчиками и работодателем (либо проектная компания, либо правительство), при этом они будут находиться под контролем одного общего управляющего проектом, заключающего соглашение по управлению проектом с работодателем. В то время как генеральный подрядчик берет на себя риск по выполнению работ субподрядчиками, которых он нанимает для выполнения определенных задач, при реализации проектов под руководством управляющего проектом работодателю обычно необходимо подтвердить какой отдельный подрядчик несет ответственность за конкретную проблему и принять меры по взысканию ущерба с данного подрядчика. Преимущество этого варианта заключается в том, что подрядчик приступает к строительству на основе проекта, который был одобрен проектной компанией и правительством, в стране которого осуществляется проект, что, в свою очередь, предполагает определенную защиту против последующих различных толкований такого проекта, либо последующего запроса на внесение изменений в такой проект правительством принимающей страны. Тем не менее, недостаток заключается в длительных сроках, т.к. в соответствии с указанным вариантом обычно срок реализации проекта намного длительней, чем по контракту «под ключ», в рамках которого один и тот же подрядчик несет ответственность как за проектирование, так и за строительство по одному соглашению. Третий вариант заключается в образовании строительного консорциума всеми подрядными компаниями, который заключает строительный контракт с работодателем при солидарной ответственности со стороны всех его членов. Во все указанные структуры также можно внести изменения и использовать их различные сочетания.

Устанавливается ли фиксированная цена на строительные работы?

Цена на строительные работы обычно является фиксированной в определенной степени, однако, что происходит при перерасходе средств? Контракт с фиксированной ценой является наиболее эффективной формой контракта для принимающей страны, но при этом в соответствии с положениями данного контракта весь риск за перерасход средств ложится на подрядчика. С целью более адекватного распределения рисков необходимо включить положение в такие контракты, предусматривающее дополнительные выплаты подрядчику при определенных обстоятельствах, например,

при изменении объема по требованию другой стороны, либо необходимые после возникновения форс-мажорных ситуаций, которые могут быть направлены на выполнение основных стадий проекта в ходе строительства, но такие контракты практически во всех случаях предусматривают авансовую мобилизационную выплату.

Иные формы контрактов, применяемых в отношении определенных аспектов строительства на спекулятивных или рискованных проектах (например, выполнение монтажной схемы на атомной электростанции), включают подряды с уплатой по отдельным статьям или подряды с оплатой фактических расходов плюс прибыль. В результате этого подрядчик освобождается от существенного риска, который может возникнуть в связи с перерасходом средств, а в случае с подрядом с оплатой фактических расходов плюс прибыль подрядчик имеет возможность практически гарантированно получать фиксированную норму прибыли. Указанным типам контрактов в целом не отдается предпочтение при дорожном строительстве, однако, элементы таких контрактов могут быть включены в контракт с фиксированной ценой для более адекватного распределения рисков.

Существуют ли установленные сроки для завершения проекта, и каким образом определяют его завершение?

Строительные контракты нередко включают дату окончания строительства объекта. Независимый инженер может быть привлечен для сертификации по завершению строительства объекта. Контракт может предусматривать бонусы за своевременное завершение работ или взимание штрафов на несоблюдение сроков.

- Завершение проекта и временные затраты;
- Объем работ;
- Перерасход средств;
- Независимый инженер;
- Меры по охране окружающей среды;
- Права землепользования;
- Местные требования;
- Гарантия качества;
- Существенные неблагоприятные действия правительства;
- Компенсация за нарушение контракта.

Стандартные положения:

- Ответственность и возмещение убытков;
- Разрешение споров;
- Форс-мажорная ситуация;
- Возможность переуступки/заключение субподрядного договора;
- Конфиденциальность;
- Документация и обмен информацией.

Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание

Существует ряд методов, обеспечивающих организацию эксплуатации и технического обслуживания автодорожных проектов. В том случае, если объем работ по проекту ограничен эксплуатацией и (или) техническим обслуживанием, выполнение такой задачи поручают подрядчику путем заключения специального контракта, обычно сроком от 3 до 8 лет. Эксплуатация и техническое обслуживание платных дорог предусматривают в обязательном порядке создание специальной проектной компании, предназначенной для разделения ресурсов и расходов проекта. В этом случае:

- специальная проектная компания как таковая обеспечивает эксплуатацию и проведение технического обслуживания;
- специальная проектная компания имеет право заключать соглашение по эксплуатации и техническому обслуживанию с аффилированной третьей стороной, например, с одним из его акционеров или одной из компаний-филиалов;
- специальная проектная компания имеет право заключать соглашение по эксплуатации и техническому обслуживанию с независимым третьим лицом; либо
- специальная проектная компания может разделить функции по эксплуатации и техническому обслуживанию с третьей стороной.

Функция технического обслуживания может быть отделена от функции эксплуатации таким образом, чтобы, например, техническим обслуживанием занимался строительный подрядчик с проектной компанией, сохранив за собой функцию по обеспечению эксплуатации, либо передав указанную функцию третьей стороне на субподряд. Чем больше количество сторон, выполняющих функцию по эксплуатации и техническому обслуживанию, тем выше риск возникновения споров относительно ответственности в случае невыполнения плановых заданий.

Каждый из вышеперечисленных четырех подходов имеет свои преимущества и недостатки. Если специальная проектная компания намерена взять функцию по эксплуатации и техническому обслуживанию на себя, ей необходимо располагать соответствующим штатом сотрудников, обладающих надлежащим опытом и квалификацией, и иметь практически постоянный доступ к более широким общим ресурсам технической экспертизы на основе заключения консультационных соглашений. При заключении контракта на эксплуатацию и техническое обслуживание между специальной проектной компанией и аффилированной третьей стороной соглашение по эксплуатации и техническому обслуживанию обычно является менее строгим, т.к. оператору создают стимулы для эффективной работы, поскольку эффективная работа позволяет повысить стоимость пакета акций. Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание, заключаемый с независимой третьей стороной, является естественно более строгим и предусматривает положения, главным образом касающиеся уровня обязательств третьей стороны в отношении эксплуатации и технического обслуживания и стандартов, которые он (она) обязаны соблюдать, а также стандартов, относящихся к вознаграждению оператора.

- Формула ценообразования;
- Завершение проекта и временные затраты;
- Объем работ;

- Гарантия качества;
- Конвертируемость, замена и переводимость валюты;
- Права землепользования;
- Местные требования;
- Меры по охране окружающей среды;
- Существенные неблагоприятные действия правительства.

Стандартные положения:

- Ответственность и возмещение убытков;
- Разрешение споров;
- Форс-мажорная ситуация;
- Возможность переуступки/заключение субподрядного договора;
- Конфиденциальность;
- Документация и обмен информацией.

Контракт на управление и техническое обслуживание

Существуют три формы контракта, в соответствии с которыми Дорожное агентство имеет возможность поручить частной фирме техническое обслуживание и эксплуатацию дороги или части дорожной сети:

В **контрактах на техническое обслуживание с аккордной оплатой работы** обычно Дорожное агентство определяют объем работ либо непосредственно, либо с помощью консультативной фирмы (договор на оказание консультационных услуг). Работа подрядчика оплачивается на основе единичных расценок для различных видов работ. Договорные положения обычно аналогичны положениям в строительных контрактах. Стандарты, тендерная документация и формы контрактов были разработаны рядом международных организаций, таких как Европейский Союз или Всемирный банк (Типовая тендерная документация на выполнение работ). Несмотря на то, что указанная модель может представлять собой усовершенствованную модель по сравнению с практикой проведения работ по техническому обслуживанию сверх объема контракта, основная проблема такого соглашения заключается в том, что подрядчик руководствуется неверной мотивацией, т.е. выполнить максимальный объем работ с целью достижения максимального оборота и прибылей. Во многих случаях наблюдения позволяли сделать вывод о том, что даже при выполнении большого объема работ и расходовании больших сумм денежных средств общее качество услуг для участников дорожного движения остается ниже ожидаемых стандартов.

Основанные на эффективности контракты на обслуживание позволяют решить вопрос неадекватных стимулов путем установления ежемесячного единовременного платежа по расходам за 1 км, подлежащим выплате подрядчику. Важно уяснить тот факт, что подрядчикам не платят непосредственно за выполнение физических работ (которые они, безусловно, обязаны выполнить), а за обслуживание по обеспечению определенных критериев качества услуг на автомагистралях по контракту. Выплачиваемое подрядчику вознаграждение полностью покрывает все

предоставленные им физические и нефизические услуги, за исключением срочных работ. Для получения права на ежемесячную выплату подрядчик обязан гарантировать, что дороги по контракту соответствуют уровню качества услуг, которые были оговорены в контракте.

Существует вероятность того, что на протяжении ряда месяцев подрядчик обязан будет выполнить достаточно большой объем физических работ с целью достижения соответствия требуемым уровням услуг, в то время как в другие месяцы объем работ будет исключительно ограничен. Тем не менее, сумма ежемесячной выплаты подрядчику остается одинаковой до тех пор, пока им соблюдается требуемый уровень услуг.

Одна основная особенность контракта с оплатой по результатам работы заключается в том, что подрядчик абсолютно свободен принимать решения в отношении всех действий и выполнять все действия, какие он считает необходимыми с целью соблюдения требований в отношении уровней качества услуг, оговоренных в контракте.

Уровни качества услуг определяют с учетом мнений участников дорожного движения, и указанные уровни могут включать такие факторы, как средние скорости движения, комфортабельность при движении, меры по обеспечению безопасности и т.д. Если в каком-либо данном месяце не обеспечивается качество услуг, выплата за этот месяц может быть сокращена или даже приостановлена (Нормы и правила выполнения работ в контрактах на эксплуатацию и техническое обслуживание).

Контракт, основанный на эффективности, создает сильный финансовый стимул для подрядчика работать эффективно: с целью достижения максимальной прибыли он должен сократить свою деятельность до минимально возможного объема грамотно разработанных мероприятий, которые, тем не менее, гарантируют достижение и сохранение в течение времени заранее установленного результата (уровень услуг).

В соответствии с указанным типом контракта необходимо, чтобы подрядчик располагал высоким потенциалом эффективного управления. В данном случае «управление» означает способность определять и оптимизировать физические мероприятия, необходимые в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе, которые позволяют подрядчику гарантировать, что уровни качества обслуживания дорог останутся выше согласованных уровней. Другими словами, подрядчик свободен и должен быть способен сам определить: (i) какие мероприятия необходимо проводить, (ii) где их необходимо проводить, (iii) каким образом их необходимо проводить и (iv) когда их необходимо проводить. Функции Дорожной администрации и работодателя ограничены проверкой соблюдения согласованных уровней услуг.

Контракты на управление

Объем работ, выполнение которых поручено частной фирме, в ряде случаев непосредственно связан с организацией проведения работ по техническому обслуживанию дорог, а не с фактической работой. Обычно в обязанности частной фирмы входит соблюдение требований по ежедневным регламентным работам на основе субподряда частных компаний для выполнения работ по поручению государственной организации. В этом случае частная фирма не обязательно является подрядчиком, а может являться конструкторской фирмой более высокого уровня, которая заключает субподрядный договор с местными подрядчиками на выполнение всего объема физических работ.

Срочные работы

Может возникнуть необходимость в выполнении определенного объема незапланированных срочных работ. Указанные срочные работы необходимы для устранения неожиданных и непредвиденных повреждений, которые возникают в результате форс-мажорных ситуаций и которые негативно влияют на нормальную эксплуатацию дорожной сети и безопасность и защиту участников дорожного движения. При выполнении срочных работ контракт ограничивает ответственность подрядчика, и в данном случае может быть применимо отдельное вознаграждение на основе единичных расценок, для которого обычно выделяется определенный процент средств от стоимости контракта.

Ниже приведен перечень некоторых типовых положений такого контракта:

- Объем работ;
- Нормы и правила выполнения работ;
- Завершение проекта и временные затраты;
- Гарантия качества;
- Местные требования;
- Меры по охране окружающей среды.
- Существенные неблагоприятные действия правительства.

Стандартные положения:

- Ответственность и возмещение убытков;
- Разрешение споров;
- Форс-мажорная ситуация;
- Возможность переуступки/заключение субподрядного договора;
- Конфиденциальность;
- Документация и обмен информацией;

Контракты на консультационные услуги

Консультантов привлекают для решения ряда вопросов ГЧП и на различных этапах разработки проекта. В рамках проектов ГЧП консультационные контракты не обязательно отличаются по своей структуре или по своему содержанию от контрактов, которые обычно составляются для традиционных проектов, и нередко они основаны на типовых контрактах на оказание услуг, предоставляемых международными финансовыми организациями (МФО), ФИДИК или иными организациями.

Консультационные контракты обычно включают следующие стандартные положения:

- Ответственность и возмещение убытков;
- Разрешение споров;
- Форс-мажорная ситуация;

- Возможность переуступки/заключение субподрядного договора;
- Конфиденциальность;
- Документация и обмен информацией.

Положения контракта

Завершение проекта и временные затраты

Обычно в проектном соглашении оговаривают дату завершения строительства объекта по проекту. Во многих случаях достигается соглашение по генеральному графику проекта, в котором отражены основные этапы хода строительства и последствия в случае невозможности выполнения каждого этапа графика. В случае срыва сроков завершения строительства проектную компанию могут обязать выплатить неустойку, которая представляет собой предварительно согласованную сумму, подлежащую выплате стороной, нарушившей договорные обязательства. Указанную сумму обычно оговаривают либо в виде суммы за день, либо в виде фиксированной суммы. Подрядчику обычно необходимо выплатить неустойку проектной компании в случае срыва сроков завершения контракта, допущенного по вине подрядчика. Сумма неустойки, подлежащая выплате подрядчиком, может быть недостаточной для компенсации проектной компании ущерба в результате срыва сроков завершения проекта. Длительная задержка с завершением строительства обычно дает право расторгнуть контракт на реализацию проекта принимающей страной.

Проектная компания стремится включить максимально возможное количество оснований освобождения от ответственности, установленных в порядке договоренности, в проектное соглашение с целью снятия с себя ответственности за задержку с завершением строительства, в том числе за задержку, обусловленную форс-мажорными ситуациями и правительственными решениями. Принимающая страна стремится ограничить количество оснований освобождения от ответственности, установленных в порядке договоренности, и предусмотреть в строительном контракте жесткие условия выплаты неустойки с целью обеспечения своевременного завершения строительства. Одним типичным предметом спора между проектной компанией и принимающей страной в этом отношении является требование о предоставлении доступа к проектному объекту или дороге третьей стороне для выполнения определенных функций мониторинга строительства по поручению кредиторов, но вопрос эффективного доступа которой к объекту находится вне контроля проектной компании и его решение подлежит одобрению со стороны органов государственного управления принимающей страны. Таким образом, в интересах обеих сторон проектное соглашение должно содержать четкие положения для возмещения ущерба за действие или бездействие любой из сторон.

Риск относительно того будет ли достигнуто завершение строительства известен как «риск незавершения строительства по проекту», и обычно этот риск не несут кредиторы коммерческого проекта, которые в данном случае полагаются на спонсоров проекта, обеспечивающих его покрытие. Существуют различные формы покрытия данного риска. Наиболее простая форма заключается в том, что спонсоры проекта гарантируют выплату займа до достижения завершения строительства по проекту. Однако такая практика не является широко распространенной при финансировании инфраструктурных проектов, и в этом случае наиболее вероятно, что кредиторы проекта полагаются на определенную форму строительного контракта «под ключ» с фиксированной ценой. Такой контракт позволяет кредиторам проекта предъявить

регрессное требование к сторонам, ответственным за строительство проекта, в случае его несвоевременного завершения.

Завершение строительства проекта

В положениях соглашения должны быть оговорены четкие условия завершения строительства проекта, в том числе определен механизм согласования изменений, вносимых в строительный контракт, а также независимые органы управления (обычно независимый инженер, но таким органом также может являться строительный отдел бухгалтерской компании), в функцию которых входит сертификация завершения строительства по проекту.

Если на основании запроса нанимающего органа к проектной компании, либо по инициативе проектной компании вносятся изменения в проект или в объем работ строительного объекта, подрядчику обычно разрешается обратиться с запросом на внесение изменений в условия строительства проекта и в продление согласованных сроков для завершения проекта в случае поступления «приказа об изменении объема работ», либо при возникновении обстоятельств вне его контроля. Обычно от подрядчика требуется, чтобы он принял все возможные меры для устранения задержки с завершением строительства и сокращения дополнительных издержек, связанных с выполнением запрошенных изменений. Дополнительные издержки, обусловленные такими изменениями, могут вызвать более высокие требования к доходности проекту и, таким образом, к более высоким сборам или дорожным пошлинам.

Завершение проекта и вступление во владение

Ниже приведены некоторые минимальные требования к независимому инженеру или иным органам мониторинга, которые необходимо включить в статью о завершении строительства:

- Участие в предварительных проверках качества выполненных работ до проведения окончательных проверок;
- Участие в подготовке графиков реализации проекта и мониторинг за ходом строительства вплоть до завершения проекта;
- Своевременное предоставление Руководств по эксплуатации и техническому обслуживанию, гарантий на оборудование, документов, прекращающих право залога, и выполнение иных окончательных требований контракта;
- Мониторинг и управление окончательной выдачей контрактного гонорара после приемки работ;
- Координация деятельности по вступлению во владение проектом;
- Организация послепроектной оценки.

Кроме того, в условиях соглашения должны быть учтены все местные строительные стандарты, указы и законы как местного, так и государственного уровня, относящиеся к обеспечению безопасности. В ряде случаев в различных районах, имеющих самоуправление, в границах которых расположены автомагистрали, действуют несколько различные положения и нормативные требования. Ряд компаний обычно включает в договор на строительство перечень различных законов и указов, которые подрядчик обязан соблюдать в ходе строительства с целью предотвращения действий

постфактум со стороны правительства, в результате чего на строительную компанию будут возложены дополнительные требования после установления цены.

Наиболее важным фактором является включение в статью контракта условия, в соответствии с которым представляющая государство сторона обязана обеспечить допуск групп мониторинга на строительную площадку объекта, и при невозможности выполнения указанного условия его следует истолковывать как в значительной степени неблагоприятное действие правительства.

Объем работ

Объем работ по проекту должен быть четко определен, в том числе обязательства проектной компании или иного подрядного субъекта. Ввиду того, что объем работ по проекту является важным фактором для кредиторов в плане принятия решения относительно того, заслуживает ли проект финансирования, его необходимо тщательно согласовать на переговорах на стадии предварительной разработки проекта и оформления документации.

Необходимо четко определить все права и обязательства каждой стороны, например, принимающей страны, спонсоров проекта и (или) проектной компании, т.к. впоследствии проектная компания заключает строительный контракт или контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание со строительным подрядчиком или подрядчиком по эксплуатации и техническому обслуживанию в зависимости от ситуации с целью выполнения своих обязательств по отношению к принимающей стране.

Сторонам необходимо избегать включения любых мероприятий в статьи по объемам работ, которые являются несущественными для проекта. Безусловно, фактический объем работ и обязанности по любому проекту зависят от обстоятельств реализации каждого отдельного проекта.

Проектирование

При реализации проекта дорожного строительства во многих случаях нанимающий орган предоставляет проектной компании проектное решение в качестве общего плана и дает ей задание на детальное проектирование.

В ходе указанного проектирования возникает ряд вопросов, которые могут иметь важные финансовые последствия для реализации проекта.

Первый вопрос заключается в том, что нанимающий орган может иметь намерение переложить любую ответственность на проектную компанию за несовершенное проектное решение, вытекающее из информации и материалов, которые могли быть предоставлены проектной компанией вместе с общим планом по проекту. Проектная компания, которая с большой степенью вероятности будет являться концессионером, эксплуатирующим автомагистраль, должна быть удовлетворена проектным решением, предоставленным нанимающим органом, и уровнем связанных с ним рисков.

Второй важный вопрос, связанный с проектным решением дорожной концессии, заключается в том, что инфраструктура в принципе будет возвращена правительству по завершению срока концессии, и, таким образом, правительство хотело бы быть уверено в том, что инфраструктура спроектирована в точном соответствии с его нуждами. Это нередко приводит к тому, что нанимающий орган вносит изменения в проектное

решение на этапе проектирования (например, внесение таких изменений может возникнуть на этапе общественного обсуждения либо в связи со стремлением удовлетворить требования общественного мнения).

Внесение таких изменений в проект, безусловно, окажет влияние на сроки реализации и стоимость проекта, которые необходимо предусмотреть. В ряде правовых систем нанимающий орган обладает правом навязывать такие изменения, даже если они не оговорены в контракте при определенных условиях, а именно ввиду принятия им ответственности за финансовые последствия, обусловленные такими изменениями. В ряде других правовых систем внесение изменений подлежит согласованию на переговорах, а также должны быть согласованы дополнительные издержки прежде, чем начнется финансирование, при этом вопрос о риске подлежит рассмотрению в процессе улаживания споров в случае разногласия между сторонами (см. Раздел «Перезаключение и уточнение контракта»).

Такой процесс управления внесением изменений в проектное решение на протяжении всего срока осуществления контракта является исключительно важным для проектной компании в том плане, что она, бесспорно, согласовала со строительным подрядчиком пункт об изменениях, в соответствии с которым для внесения любого изменения по проекту необходимо получение распоряжения о внесении изменений от проектной компании до того, как они будут внесены, что, в свою очередь, приведет к дополнительным затратам. Если проектная компания не стремится взять на себя такие издержки, возникающие в связи с требованиями принимающей страны, следует обратить внимание на необходимость тщательного составления как концессионных договоров, так и строительных контрактов.

Потребность в финансовых средствах

Во всех случаях, когда предусматривается финансирование проекта частным концессионером, в проектном соглашении целесообразно предусмотреть положение относительно того, что до начала строительства проектная компания обязана предоставить нанимающему органу приемлемое подтверждение, что ею были привлечены финансовые средства и получены безотзывные финансовые обязательства из надежных источников с целью обеспечения финансирования в достаточном объеме выполнения работ и что финансовым соглашением предусмотрены меры, гарантирующие прекращение работ, когда становится очевидным, что уровень таких обязательств является недостаточным для завершения работ.

Замена

Характерная особенность проектов ГЧП, в том числе в автодорожной сфере, заключается в достижении согласия между принимающей страной и спонсорами проекта относительно предоставления кредиторам проекта права на замену перед концессионером в случае нарушения обязательств. Это так называемое «право вмешательства» является частью комплексного обеспечения, позволяющего кредиторам чувствовать себя уверенно и сгладить в ряде случаев несовершенный характер национальных правовых систем в области обеспечения и банкротства. См. выше Законодательство об обеспечении и банкротстве в Разделе «Законодательная база».

Условия и последствия осуществления такого права кредиторами должны быть тщательно разработаны, однако стороны также должны иметь в виду, что такое право носит договорной характер и, следовательно, его законность может или не может быть признана национальным законодательством заинтересованной страны, которая, в случае отсутствия его подтверждения, могла бы аннулировать одну характерную особенность пакета обеспечения проекта.

Данные, заявления и заверения

В рамках реализации дорожного проекта принимающая страна обычно предоставляет спонсорам проекта соответствующую информацию технического, коммерческого или финансового характера, которая была подготовлена правительством или для правительства в целях подготовки проекта. Как указывалось в подразделе «Проектирование» такая информация предоставляется всем участникам торгов при проведении торгов вместе с общим планом проекта строящейся инфраструктуры.

Правительство принимающей страны считает, что в обязанности участника торгов, получившего контракт, входит проверка такой информации при детальной разработке проекта. Таким образом, оно будет стремиться снять с себя всю ответственность в этом отношении. Для каждого участника торгов проверка такой информации может явиться сложной задачей и, таким образом, каждый участник торгов обязан провести оценку своего собственного риска и предпринять меры по защите от него.

Кроме того, правительство принимающей страны также намерено внести ясность относительно того, что если спонсоры проекта желают привлечь финансовые средства либо за счет заёмного капитала, либо за счет собственных средств, они должны однозначно и определенно выявить, что правительство не делает и сделало заявлений и заверений какого бы то ни было рода относительно жизнеспособности проекта или точности каких-либо сметных расчетов, прогнозов или информации любого характера в отношении проекта.

Права землепользования

Приобретение и предоставление земельных участков

Принимающая страна, в которой действуют права на землю, обычно наделяет проектную компанию правами по использованию проектной площадки, в том числе правами на полосу отвода и на использование незанятой земли, однако правительство может сохранить за собой право собственности на землю. Договоренности по правам доступа между правительством принимающей страны и проектной компанией в отношении проектной площадки обычно закреплены либо в проектом соглашении, либо в отдельном арендном договоре, либо в договоре о покупке земли. Правительство принимающей страны также обычно берет на себя обязательство по предоставлению полосы отвода или в ином случае соответствующего доступа к проектной площадке и из нее.

Вопрос относительно сохранения за правительством принимающей страны права собственности на землю или передачи указанного права концессионеру является вопросом, имеющим правовые, финансовые, а также политические последствия.

В странах, в которых законом разрешена передача государственной земли частным концессионерам (см. Раздел «Законодательство о праве собственности» в главе «Законодательная база»), правительство принимающей страны обязано определить является ли экономичным переносить на концессионера затраты на приобретение земли, в частности, с учетом воздействия налогов, государственных пошлин и амортизации основных фондов. При использовании земли, находящейся в частной собственности, что, возможно, является верным в отношении дорожного проекта, правительство принимающей страны намерено выделить проектную площадку, подходящую для реализации проекта, но не приводящую к изменениям, нарушающим жизнь населения страны. Кроме того, при экспроприации частного участка земли необходимо выплачивать компенсацию, которая может образовывать часть расходов, несомых проектной компанией.

Проектная компания имеет намерение своевременно приобрести все необходимые права на недвижимость или доступ к земельному участку по заранее установленной цене, а также сопутствующие права на разработку, строительство и эксплуатацию проектного объекта. Вопрос о получении разрешения на производство строительных работ и иных разрешений и одобрений необходимо либо решить заранее вместе с предоставлением разрешения на производство строительных работ, либо надлежащим образом урегулировать на основе гарантий правительства относительно того, что такие разрешения и одобрения будут предоставлены. Ввиду риска срыва сроков и связанного с ним увеличения расходов, которые не готовы нести ни проектная компания, ни ее кредиторы, кредиторам необходимо предоставлять надежную информацию непосредственно перед заключением соглашения о займе, т.к. это является решающим фактором в получении их согласия на финансирование проекта.

Приобретенный участок земли должен быть приспособленным для развития проекта, на нем должны отсутствовать все конструкции или иные возможные препятствия, и к нему должен быть обеспечен доступ с других соответствующих участков. Также требует решения вопрос о том, кто предоставит выезды и съезды, и об их местоположении.

Археологические и другие находки

Необходимо тщательно проработать вопрос о возможности обнаружения артефактов, имеющих культурную или историческую ценность путем предоставления ответов на нижеприведенные вопросы прежде, чем приступить к составлению текста контракта:

- Каковы требования местного законодательства в случае обнаружения археологических находок?
- Предъявляются ли на них права какого-либо коренного населения и (или) защищенного населения?
- Какова наиболее эффективная процедура в таких случаях?
- Каковы краткосрочные и долгосрочные последствия для проекта?
- Кто несет риск за срыв сроков и перерасход средств в результате археологических находок?

Например, при реализации проекта на Ближнем Востоке кредиторы проекта потребовали от правительства включить в договор специальный пункт, предусматривающий покрытие риска в отношении любого срыва сроков реализации проекта, вызванного археологическими поисками. В договоре предусматривалось продление сроков строительства с запасом времени на проведение археологических

раскопок и исследований и содержалось требование к правительству/концеденту нести издержки в связи с «любым распоряжением о внесении изменений», которое предусматривало бы перемещение части проекта. Такие меры не всегда являются необходимыми, если правительство находит альтернативные методы, гарантирующие ход строительства проектного объекта.

В случае обнаружения других находок во время строительства, таких как вредные вещества, необходимо поднимать те же самые вопросы и соблюдать ту же самую процедуру.

Меры по охране окружающей среды

В настоящее время при развитии инфраструктуры основными компонентами являются идентификация и минимизация экологического риска. Комплексная оценка состояния окружающей среды в отношении таких проектов и правовой режим, в рамках которого осуществляется их строительство, являются критически важными факторами, если проектная компания намерена провести надлежащую оценку рисков, а также проанализировать экологические требования государственных организаций, участие которых предусматривается в реализации проекта.

Обычно проектной компании необходимо соблюдать все соответствующие законы, правила и положения по охране окружающей среды, в том числе соответствующие законы принимающей страны и рекомендации любых участвующих многосторонних организаций, например Рекомендации Всемирного банка относительно охраны окружающей среды. В ряде случаев соблюдение экологических рекомендаций и требований может оказаться наиболее сложным аспектом реализации любого проекта. Проектная компания стремится достичь соблюдения экологических требований, но при возможно минимальных затратах для себя.

Вопросы охраны окружающей среды нередко выходят на первый план при проведении дискуссии среди широких слоев населения, которая проводится на этапе проведения консультаций с общественностью. Возникновение таких вопросов является вероятным в отношении проекта строительства протяженных автомагистралей, и при реализации некоторых проектов в ряде случаев приходилось покрывать значительные задержки со строительством, либо возможно даже полностью отменять строительство.

Правительство принимающей страны главным образом заинтересовано в защите окружающей среды страны в соответствии с требованиями местных законов и положений, а также в удовлетворении экологических требований, выдвигаемых любыми участвующими в проекте многосторонними организациями, экологические стандарты которых зачастую являются более жесткими, чем местные законы и нормативные положения.

В значительной степени неблагоприятные действия правительства

Определение «в значительной степени неблагоприятные действия правительства» включает любое событие или средство, находящееся под контролем правительства, которые неблагоприятно воздействуют на экономический баланс проекта и, таким образом, препятствуют исполнению обязательств по различным соглашениям частными

сторонами. Примеры в значительной степени неблагоприятных действий правительства включают:

- внесение поправок в соответствующие законы или нормативные положения, направленные против проекта и наносящие ему ущерб (например, неблагоприятные изменения в экологическом и налоговом законодательствах и нормативных положениях);
- активизация деятельности или создание конкурирующих проектов; а также
- временное прекращение производства строительных работ или эксплуатации.

Определенные исключения могут относиться к национальной безопасности, национальным интересам или мерам обеспечения общественной безопасности. Обычно в случае «в значительной степени неблагоприятных действий» к правительству принимающей страны обращаются с требованием дать согласие на выплату компенсации проектной компании прямо или косвенно, а также кредиторам за дополнительные расходы, ложащиеся на проектную компанию, и ущерб, понесенный проектной компанией и кредиторами в результате в значительной степени неблагоприятных действий, либо в противоположном случае, компания имеет право аннулировать проектное соглашение с выплатой соответствующей компенсации.

Правительство принимающей страны обязано сохранить свою политическую свободу в вопросах национальной безопасности, национальных интересов или общественной безопасности, однако оно также должно продемонстрировать свое стремление убедить кредиторов и инвесторов в том, что оно поддерживает проект и не предпримет каких-либо действий, которые могли бы нанести ущерб экономическому благосостоянию проекта. Таким образом, правительство принимающей страны стремится сохранить за собой право прервать ход строительства, либо вмешаться, чтобы взять на себя управление эксплуатацией дороги при некоторых вполне определенных обстоятельствах. Условия, длительность и последствия осуществления такого права правительством должны быть четко изложены в проектном соглашении.

Проектная компания главным образом заинтересована в получении официальных гарантий от правительства принимающей страны во избежание каких-либо действий, являющихся в значительной степени неблагоприятными для контракта, либо, по меньшей мере, в получении правового основания, дающего ей право на компенсацию за любые действия, которые могут быть в значительной степени неблагоприятными для экономического благосостояния проекта.

Формула ценообразования

Возможность финансирования любого проекта зависит, в конечном счете, от определенности и кредитоспособности его источника финансирования. Источником финансирования для реализации проектов для строительства автомагистралей или мостов могут служить государственные средства (налоги) или доходы от эксплуатации проекта, например, плата за проезд по дороге, взимаемая с участников дорожного движения (либо сочетание обоих источников). В том случае, если плата за проезд по дороге является компонентом источника финансирования или единственным источником финансирования, цена, которую проектная компания планирует получить за проезд по платной дороге, является одним из наиболее важных условий, подлежащих согласованию на переговорах.

Выбор точной суммы платы за проезд по дороге представляет собой уравнение с тремя параметрами: какую сумму участники дорожного движения готовы платить, если вообще готовы платить; какие издержки правительство готово взять на себя, если таковые существуют и что концессионер готов принять взамен своих инвестиций, чтобы оставаться с прибылью.

Правительство принимающей страны обязано удерживать цену за услуги, предоставляемые проектной компанией, в рамках политически приемлемых параметров, учитывая высокий профиль, характеризующий большинство инфраструктурных проектов, относительно большое количество лиц, подвергшихся воздействию проекта, и степень, в какой большинство инфраструктурных услуг/продуктов воспринимаются как самые существенные для жизни населения. При этом правительство принимающей страны должно стремиться к тому, чтобы цены, которые оно готово платить (или которые оно установило), не являлись слишком низкими, что лишило бы частный сектор стимулов инвестировать в инфраструктуру.

Проектной компании необходимо получать платежи за предоставляемые ею услуги в достаточном объеме для покрытия всех эксплуатационных расходов, платежи по долговым обязательствам и соответствующую прибыль на собственный капитал.

Для удовлетворения кредиторов проекта необходимо, чтобы структура доходов обеспечивала с относительной определенностью получение достаточной суммы доходов от проекта для покрытия всех постоянных издержек проекта, в том числе, что наиболее важно, для покрытия обязательств проектной компании по обслуживанию долга. При реализации проектов по строительству автомагистрали к правительству принимающей страны могут обратиться с требованием предоставить резервный действующий вспомогательный объект с целью обеспечения того, чтобы проектная компания располагала достаточными средствами для удовлетворения своих обязательств по обслуживанию долга, если фактическая интенсивность движения автотранспорта сократится ниже определенных прогнозируемых уровней, и плата за проезд по дороге, взимаемая с участников дорожного движения, не явится достаточной для привлечения частного инвестора. Это обусловлено тем, что обычно кредиторы не проявляют желания нести риск, связанный со снижением спроса на услуги/продукты проекта, и обычно требуют максимально возможную степень определенности в отношении доходов от проекта.

Если такой резервный вспомогательный объект не рассматривается как достаточный проектной компанией или кредиторами для гарантированного поступления достаточного объема доходов, то на этот случай разработаны дополнительные механизмы, такие как скрытая плата и выплата аннуитета, которые детально рассматривались в Модуле 2 в разделе «Доходы», а также в Модуле 5 в разделе «Финансовый анализ».

Источник дохода проектной компании обычно корректируется в зависимости от определенных изменений переменных издержек проекта, инфляции, курсов обмена иностранной валюты и некоторых других соответствующих факторов, установленных в порядке договоренности. Корректировки, обусловленные инфляцией и иностранной валютой, главным образом ориентированы на обслуживание долга и потребности в капитале проектной компании и, таким образом, в целом рассчитываются пропорционально в соответствии с относительными пропорциями международного и внутреннего компонентов в общем финансировании проекта.

Источники дохода могут быть расширены за счет вторичного развития, т.е. дополнительного обустройства придорожной полосы, объекты которого могут быть полезными для участников дорожного движения, например, станции технического

обслуживания и зоны отдыха, и которые могли бы приносить дополнительный доход концессионерам. См. Раздел «Вторичное развитие».

В тех случаях, когда прогнозы по объему доходов в отношении проектов строительства платных дорог в районах с высокой плотностью населения оказались исключительно благоприятными, нанимающий орган в ряде случаев имел возможность договориться о разделении доходов с концессионером при превышении предварительно определенного уровня доходов.

Государственная поддержка и иные виды помощи

Государство может оказать поддержку проекту в финансовом и нефинансовом плане, в форме письма с заверениями в надежности и поддержке, законодательно обязательных договорных обязательств и законодательства, относящегося к проекту. Государство может оказать поддержку экономике проекта путем совместного владения компанией, ответственной за реализацию проекта, предоставления капитальных субсидий, субординированных кредитов и грантов в процессе эксплуатации проекта, а также путем передачи активов проектной компании. Нефинансовая форма поддержки обычно связана с осуществимостью проекта и требованиями кредиторов в отношении того, что государство займет вполне определенную позицию и признает права обеспечения кредиторов в случае серьезного нарушения обязательств по проекту. Такой тип поддержки обычно предоставляется в форме государственной гарантии, не входящей в основной концессионный договор, и такая гарантия также может облечь форму соглашения о государственной поддержке между правительством и кредитором. Все основные формы государственной поддержки детально изложены в Модуле 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Финансовая методика» -> «Финансовая и (или) бюджетная поддержка, стимулы и гарантии».

Дополнительно к государственной поддержке международные финансовые организации и донорские организации, такие как АМР США (кредиты на цели развития), МФК, АБР, КЧЗИ, Эксимбанк и иные двусторонние и многосторонние доноры также предоставляют финансовые инструменты для оказания помощи в реализации программы развития страны. См. раздел «Финансовый анализ» в Модуле 5, рубрики «Оценка государственной поддержки» и «Повышение кредитного качества» (Модуль 5 -> «Финансовый анализ»).

Вторичное развитие

Проектной компании могут быть предоставлены права по изучению возможностей, открывающихся в связи с реализацией проекта, такие как благоустройство земельных участков, прилегающих к проектной площадке, с целью увеличения доходов от проекта, в частности, в том случае, когда прогнозные объемы дохода могут быть недостаточными для обеспечения рентабельности проекта. Например, при реализации проекта строительства автомагистрали проектной компании могут быть предоставлены права на развитие сети заправочных станций, площадок для остановки и отдыха и ресторанных и гостиничных объектов на участках земли, прилегающих к автомагистрали. Тем не менее, доходы от вторичного развития обычно составляют лишь незначительную долю от общих доходов по проекту, необходимых для достижения рентабельности проекта.

Особый интерес, проявляемый правительством принимающей страны в отношении определенных инфраструктурных проектов, заключается в оказании поддержки в достижении прибыльности проекта путем обеспечения дополнительных источников дохода по проекту. Обычно правительство принимающей страны использует вторичное развитие в качестве одного из методов для обеспечения поддержки определенных типов проекта. Правительство может договориться о сокращении объема других обязательств по оказанию помощи, выполнение которых оно взяло на себя в обмен на предоставление прав по вторичному развитию. Правительство может сохранить свою долю во вторичном развитии или возвратные права на вторичное развитие.

Проектная компания, либо строительный подрядчик, либо подрядчик по эксплуатации и техническому обслуживанию в любом структурном проекте в основном стремятся получить максимально возможную прибыль от проекта, а также поддерживать прибыльность проекта. С целью обеспечения поиска третьей стороны, которая взяла бы на себя обязательство по вторичному развитию, проектная компания или подрядчик нередко требуют отделить компонент вторичного развития от условий проектного соглашения (или концессии), тем самым предоставляя стороннему собственнику права на вторичное развитие в бессрочное владение.

Конвертируемость, замена и переводимость валюты

Ввиду того, что значительная часть инфраструктурного финансирования имеет транснациональный характер, влияние различных валют (и их замена и конвертируемость) на ряд участников проекта, в частности, на кредиторов проекта и их акционеров представляет собой риск, присутствующий практически в каждой операции. Риски конвертируемости и замены валюты возникают главным образом ввиду различия между валютой, в которой получают доходы от проекта (местная валюта) и валютой, в которой обеспечивается финансирование проекта (валюта внешнего долга и валюта на расходы). В частности, дефицит валюты в принимающей стране может привести к тому, что проектная компания будет не в состоянии конвертировать местную валюту в иностранную валюту, в которой обеспечивается выполнение обязательств обслуживания долга по проекту или в которой необходимо делать выплаты акционерам.

В целом, большинство принимающих стран глубоко заинтересованы в том, чтобы заморозить и приоритизировать расходы их валютных резервов, в то время как проектная компания главным образом заинтересована в том, чтобы иметь достаточное количество иностранной валюты в любой момент времени, обеспечивающий проведение необходимых платежей в твердой валюте, когда такие платежи подлежат уплате.

В идеальном случае проектная компания предпочла бы источники дохода от проекта для осуществления платежей в применимой иностранной валюте. Ввиду того, что источники дохода от проекта во многих случаях обычно находятся в пределах местного/национального рынка, на котором расположен проект, и, следовательно, ввиду того, что доступ к иностранной валюте аналогичным образом ограничен, они предпочитают проводить платежи, и практически во всех случаях будут осуществлять платежи в соответствующей местной валюте.

Ввиду вышеуказанных причин, ожидается, что правительство принимающей страны предоставит государственную гарантию замены и конвертируемости иностранной валюты, либо предоставит проектной компании иной источник приоритетного доступа к иностранной валюте. Делая такие шаги, правительство принимающей страны в целом

не берет на себя обязательства по предоставлению иностранной валюты в объеме, превышающем абсолютно необходимый (либо который правительство способно предоставить на основе своих собственных ограниченных ресурсов). Таким образом, в целях ослабления риска отсутствия иностранной валюты правительство принимающей страны предпочитает страхование политических рисков, покрывающее замену и конвертируемость иностранной валюты (так называемое страхование валютных рисков) и (или) коммерческие валютные или аналогичные операции хеджирования.

Двусторонние или многосторонние экспортно-кредитные агентства предоставляют страхование валютных рисков. Например, одним источником предоставления страхования политических рисков против рисков конвертации валюты является Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МИГА) – член Группы Всемирного банка (www.miga.org). Предлагаемая МИГА страховая защита по таким рискам позволяет застраховаться от чрезмерных задержек с получением иностранной валюты, вызванных действием или бездействием правительства принимающей страны, неблагоприятными изменениями в законах и положениях о валютном регулировании и ввиду общего ухудшения режимов, регламентирующих конвертацию и перевод местной валюты.

Перекрестное субсидирование

В прошлом правительства принимающих стран в некоторых случаях предоставляли право государственно-частному партнерству создавать полные сети требуемой инфраструктуры, тем самым позволяя партнерам из государственного и частного секторов объединить несколько единичных инфраструктурных проектов в одну систему (например, во Франции и Японии в отношении платных дорог и мостов). С финансовой точки зрения объединенная система придает добавленную стоимость сети проектов, т.к. она позволяет получать доход от рентабельного инфраструктурного проекта для возмещения (или перекрестного субсидирования) недостаточного объема доходов от другого проекта.

Ввиду того, что все проекты в сети взаимосвязаны, и при такой взаимосвязи требуется работа всех и каждого из проектов, чтобы клиенты могли воспользоваться всеми выгодами сети, объединение проектов в систему и перекрестное субсидирование являются законными и представляют собой мощные инструменты для правительства, позволяющие ему реализовать экономически жизненные проекты (например, создание усовершенствованного автодорожного сообщения с отдаленными регионами страны с целью обеспечения дальнейшего доступа на рынок и общего экономического развития местных предприятий), которые могли бы быть недостаточно рентабельными, если бы они являлись обособленными проектами.

Одним из методов реализации перекрестного субсидирования объединенных в одну систему проектов с самого начала является стандартизация платы за проезд по дороге, взимаемой на всех проектах в сети (или, по меньшей мере, на аналогичных проектах в сети, например, мосты или участки автомагистралей). Такие ставки-ориентиры платы за проезд по дороге могли бы явиться недостаточными для эксплуатации неконкурентных или менее конкурентных проектов в сети и, соответственно не позволили бы получить достаточную прибыль для финансирования таких проектов на обособленной основе. Тем не менее, гармонизированная ставка платы за проезд по дороге рассчитана таким образом, чтобы обеспечить создание более высокой, чем требуется, доходной базы на конкурентных проектах. Таким образом, стабильный поток избыточного дохода с таких проектов может быть использован для субсидирования и финансирования в меньшей

степени конкурентных компонентов сети, при этом обеспечивая использование и, следовательно, создавая более высокие стимулы для использования таких компонентов сети. Дополнительный и важный побочный эффект заключается в том, что перекрестное субсидирование сетевых проектов путем гармонизации дорожной пошлины (также нередко называемой усреднением тарифов) также может привести к формированию всеобъемлющей тарифной системы, рассматриваемой клиентами сети как справедливая, более последовательная и более прозрачная.

В Модуле 2 -> «Сфера охвата» -> «Компоновка проектов» приведено детальное изложение вопросов, относящихся к перекрестному субсидированию.

Статьи о запрете конкуренции или предоставлении исключительных прав

Рентабельность любого проекта, в конечном счете, зависит от определенности и кредитоспособности его источников дохода. Например, источником дохода автомагистральных или мостовых проектов является плата за проезд по дороге, взимаемая с участников дорожного движения. Для удовлетворения кредиторов проекта необходимо, чтобы общая структура доходов обеспечивала с относительной определенностью получение достаточной суммы доходов от проекта для покрытия всех постоянных издержек проекта, в том числе, что наиболее важно, для покрытия обязательств проектной компании по обслуживанию долга. Обычно кредиторы не проявляют желания нести риск, связанный со снижением спроса на услуги или продукты проекта, и обычно требуют максимально возможную степень определенности в отношении доходов от проекта.

Таким образом, при реализации инфраструктурных проектов во многих случаях правительству принимающей страны обращаются с запросом дать согласие на включение в концессионный договор статьи о запрете конкуренции. В противоположном случае наряду с осуществлением проекта по строительству платной автомагистрали правительство может в любое время по своему усмотрению построить и эксплуатировать государственную автомагистраль, идущую параллельно проектной автомагистрали, и, ввиду того, что эта магистраль является бесплатной для участников дорожного движения, проектная автомагистраль лишится значительного объема автоперевозок. Таким образом, произойдет существенное снижение доходов от проекта, в результате чего исключается достижение его должного уровня эффективности.

Таким образом, действие статьи о запрете конкуренции заключается в защите монополии или квазимонополии, предоставленной правительством проектной компании с целью предоставления требуемых инфраструктурных услуг. Данная статья запрещает правительству поощрять строительство конкурирующих инфраструктур или участвовать в таком строительстве на протяжении срока концессии.

Тем не менее, имеют место случаи, когда законодательство страны, вполне возможно, содержит положения, предусматривающие строительство в обязательном порядке бесплатной автомагистрали, если платная магистраль будет построена между конкретными пунктами. В таком случае правительству необходимо принять решение либо придерживаться этого требования, тем самым создавая риск невозможности финансирования проекта, либо внести поправки в свое законодательство для обеспечения финансирования. Компромиссное решение заключается в предоставлении

проекту временных исключительных прав, ограниченных сроком, необходимым для погашения займа, а не на весь срок концессии.

Местные требования

Проектной компании следует запросить выдачу всех государственных разрешений, необходимых для установления права собственности на проект, для его разработки, строительства, запуска, эксплуатации и финансирования, получить их и сохранять их в силе. Определенные права могут быть предоставлены в самом проектном соглашении. В случае несвоевременного получения какого-либо разрешения дальнейшее осуществление проекта может быть запрещено, что создает политический риск, который спонсоры проекта и кредиторы примут только в том случае, если причиной невозможности получения разрешений является неисполнение обязательств проектной компанией. Типы и количество разрешений для проекта изменяются в зависимости от отрасли, строительной площадки, технологии, местных порядков и процедур и иных параметров. Проектная компания и частные подрядчики стремятся добиться гарантий относительно получения всех лицензий, разрешений или одобрений на недискриминационной, своевременной и справедливой основе, а также уважения их прав органами государственного управления и третьими сторонами. Проектная компания может попытаться заключить соглашение, предусматривающее, что невозможность получения любых необходимых лицензий, разрешений или одобрений, задержка с их получением или их аннулирование, если это не обусловлено неисполнением обязательств проектной компанией, рассматривается как случай неисполнения обязательств принимающей страной или как в значительной степени неблагоприятные действия правительства.

Компенсация за нарушение обязательств

В проектном или концессионном соглашении обычно предусмотрены особые средства защиты или права на возмещение вследствие нарушения сторонами договорных обязательств, например, задержка с завершением строительства или непредоставление услуг в течение эксплуатационного этапа проекта. Согласованные средства защиты или права на возмещение (в том числе компенсацию) в ряде случаев являются исключительными средствами компенсации (за исключением досрочного расторжения) вследствие нарушения определенных обязательств, и в этом случае в проектном соглашении предусматривается статья об исключительных средствах компенсации.

При согласовании любого средства компенсации правительство страны главным образом заинтересовано в дальнейшей эксплуатации проекта и в безотлагательном получении справедливой и соразмерной компенсации за соответствующее нарушение контракта. Заранее оцененные убытки являются распространенной формой компенсации в случае нарушения контракта. Заранее оцененные убытки включают сумму, заранее оговоренную сторонами в отношении того, в каком размере нарушившая сторона (сторона, нарушившая свои обязательства) должна выплатить компенсации другой стороне за такие нарушения. Обычно сумма, подлежащая выплате стороной нарушившей контракт, оценивается на суточной основе. В других случаях ущерб оценивается при наступлении страхового случая или в виде фиксированной суммы. Привлекательность средств возмещения на основе заранее оцененных убытков

для правительства заключается в том, что это позволяет создать конкретные стимулы для проектной компании выполнять обязательства и исключает необходимость подтверждать ущерб при рассмотрении любого спора, тем самым ускоряя процесс разрешения спора и выплату компенсации принимающей стране.

Проектная компания аналогичным образом заинтересована в безотлагательном получении справедливой и соразмерной компенсации за нарушение обязательств правительством принимающей страны. Защита денежного потока в рамках проекта имеет первостепенное значение для проектной компании, а также для кредитора. Для правительства привлекательность оценки заранее оцененных убытков за нарушение обязательств заключается в относительной определенности суммы компенсации, которую проектная компания ожидает получить. Заранее оцененные убытки также определяют предел ответственности нарушившей обязательства стороны. Средства возмещения на основе заранее оцененных убытков не должны быть чрезмерными и представлять собой штраф, т.к. в этом случае в рамках законодательства некоторых юрисдикций они рассматриваются как недействительные, в то время как в других юрисдикциях суды имеют право сократить их сумму.

Перерасход средств

Минимизация риска перерасхода средств является принципиальным вопросом в строительном контракте и ключевым фактором успешной реализации автодорожного проекта. Причины перерасхода средств известны: увеличение стоимости рабочей силы и материалов, инженерно-технические ошибки, невыполнение графиков производства работ и неожиданные грунтовые условия могут быстро привести к дефициту средств в бюджете проекта. Без достаточного резерва финансирования перерасход средств может усугубиться повышением платежей по обслуживанию долга.

Для смягчения последствий риска существует несколько механизмов. Как правило, контракты на проектирование и выполнение строительных работ присуждаются на основе «под ключ», т.е. подрядчик обязуется построить объект в течение определенного срока за фиксированную цену, тем самым беря на себя большую часть издержек и риск завершения строительства. Дополнительные стимулы для эффективной работы включают выплату премий за досрочное завершение строительства и поощрение за экономию средств, достигнутую по сравнению с ожидаемой стоимостью контракта. Риск убытков смягчается на основе включения в контракт требований к подрядчику предоставить гарантию выполнения контракта с целью компенсации перерасхода средств, авансового платежа по контракту с целью создания резерва для покрытия будущего увеличения расходов и положений в отношении заранее оцененных убытков и неустойки в случае задержек с завершением строительства или недостаточного уровня качества. Дополнительные методы снижения риска перерасхода средств включают наем опытных подрядчиков, использование отработанной технологии, заключение долгосрочных контрактов на поставку и хеджирование потерь, возникающих от изменения курса валют. В целом допускается повышение цен с учетом изменений или задержек, вызванных по вине проектной компании.

Независимый инженер

Независимый инженер, как правило, назначается с согласия как принимающей страны, так и частных сторон для предоставления услуг в качестве независимого арбитра для решения технических вопросов и урегулирования разногласий. Предусматривается, что расходы за услуги независимого инженера оплачиваются исходя из условий, предусмотренных соглашениями, и в некоторых случаях проектная компания полностью несет такие расходы. Как принимающая страна, так и частные стороны, заинтересованы в найме квалифицированного, опытного и объективного независимого инженера. При возникновении разногласий с независимым инженером для решения споров необходимо создать эффективный механизм для их разрешения.

Кредиторы стремятся избежать ситуаций, в которых происходит снижение уровня контроля над их обязательствами идти на соглашение. Таким образом, каждый кредитор желает обладать правом, позволяющим ему отвергать оценку инженера. Ряд вопросов должен быть однозначно решен с помощью механизма, позволяющего критически оценить отчет инженера, который явился бы обязательным для кредиторов и заемщиков. Например, (i) насколько глубокими должны быть разногласия между частными сторонами и инженером для того, чтобы отклонить отчет инженера? (ii) Сколько кредиторов или частных сторон должны не согласиться с инженером прежде, чем будет отклонен отчет? (iii) Существует ли возможность уволить назначенного на должность инженера?

Гарантия качества

Гарантия качества является важным фактором на всех этапах строительства и эксплуатации платной автомагистрали. Общие технические спецификации для строительства проектного объекта обычно изложены в проектом соглашении, как правило, дополняемые соответствующими гарантийными обязательствами и заранее оцененными убытками при производительности ниже нормативной. Каждый этап развития должен не только соответствовать жестким техническим требованиям, но и переход между различными элементами, такими как пункты взимания платы за проезд по дороге и развязки, должен быть плавным. В контрактных документах предусмотрены необходимые стандарты для каждого элемента проекта, тем не менее, в договорную структуру также важно включить положения о надзорных органах, обеспечивающих управление качеством работ различных подрядчиков и соблюдение технических стандартов. Независимые инженеры оказывают помощь в обеспечении качества путем анализа всех технических планов, связанных с проектом. Нередко независимый руководитель строительных работ оказывает содействие в надзоре за различными этапами строительства и предоставляет отчетность для проектной компании, которая несет окончательную ответственность за общее качество автомагистрали. Подрядчики и проектная компания также обязаны скоординировать свою деятельность с государственными органами надзора и регулирования с целью обеспечения соответствия проекта государственным стандартам. В идеальном случае в плане обеспечения гарантии качества должен быть учтен весь порядок взаимодействий и скоординирована деятельность различных надзорных органов по проведению предварительных проверок и текущих осмотров с целью обеспечения удовлетворительного соответствия всем проектным критериям.

Эксплуатационные требования, содержащиеся в контрактах по эксплуатации и техническому обслуживанию

Дорожные условия, а также качество эксплуатации и предоставляемых услуг для участников дорожного движения могут быть выражены в виде показателей в отношении уровней качества услуг. Указанные показатели используют в соответствии с контрактами, основанными на эффективности, с целью определения и измерения требуемой эффективности концессионера. Таким образом, показатели уровня услуг представляют собой минимально приемлемый порог в отношении качественных характеристик дорожной сети, за которую концессионер несет ответственность. В контракте может быть предусмотрено, что уровень качества услуг будет повышаться с течением времени, т.е. от существующего уровня на начальном этапе осуществления контракта до требуемых уровней, которые со временем предусматривается постепенно достичь. Такие условия косвенно позволяют подрядчику распределить производство работ по усовершенствованию дорожной сети в течение длительного периода времени.

В ряде случаев уровни эффективности также могут быть использованы в качестве стимулов для корректировки размера гонорара, выплачиваемого правительством концессионеру, что имеет место в том случае, когда доход концессионеру поступает в форме аннуитета. Указанный вариант более детально рассматривается в Модуле 3 «Отраслевое планирование и стратегия», рубрика «Планирование и разработка политики» (Модуль 3 -> «Отраслевое планирование и стратегия»).

Показатели эффективности и методы измерений детально изложены в Модуле 2 -> «Сфера охвата» -> «Показатели эффективности технического обслуживания»).

Передача по завершению концессии

Наиболее распространенные средства, обеспечивающие поддержание инфраструктуры в надлежащем техническом состоянии концессионером до передачи государственным органам управления по завершению концессионного периода, заключаются в принятии обязательств и гарантий в течение концессионного периода. Указанные обязательства и гарантии предусматривают техническое обслуживание инфраструктуры в соответствии с согласованным планом технического обслуживания и обеспечиваются финансовыми гарантиями или временной гарантией качества, которые органы государственного управления могут потребовать в случае неисполнения концессионером своих обязательств. Объем и срок таких гарантий может изменяться в зависимости от обстоятельств в каждом отдельном случае, однако их применимость может начаться еще за пять лет до завершения концессионного периода.

Требования при возврате (эффективность качества услуг, остаточный срок службы) изложены в Модуле 5 -> «Этап 5: управление контрактом» -> «Передача объектов по завершении контракта».

Несмотря на наличие ссылочного материала относительно таких контрактных положений для решения указанного вопроса, как в типовых концессионных соглашениях, так и в текущих концессионных договорах содержится ограниченное количество примеров, если вообще таковые имеются, концессий на автодорожную инфраструктуру, которая фактически была передана органам государственного управления по завершению срока концессии.

Несмотря на то, что имеется ряд примеров, в соответствии с которыми органы государственного управления вступили во владение дорожной/автомагистральной инфраструктурой (дорога штата 91 в Калифорнии), либо концессионер отказался от права владения указанной инфраструктурой (Мексика), такие действия были предприняты по инициативе органов государственного управления во время концессионного периода и, следовательно, не являлись результатом договорной передачи инфраструктуры по завершению срока концессии.

Более того, во Франции, несмотря на длительную историю эксплуатации платных автомагистралей частными концессионерами, отсутствуют прецеденты передачи дорожной/автомагистральной инфраструктуры государственным органам управления (государственный уровень) по завершению срока концессии, т.к. фактически все концессии были продлены при условии, что концессионеры примут на себя новые обязательства. Несмотря на то, что возможно ряд автодорожных концессий был возвращен местным органам управления, подробная информация по таким фактам отсутствует.

Тем не менее, во Франции заключались концессии на эксплуатацию мостов, хотя при особых условиях. Была заключена и концессия на эксплуатацию моста Сен-Назер, однако органы государственного управления фактически добровольно вступили во владение указанным мостом.

Концессия на эксплуатацию моста в Танкарвилле была продлена в обмен на то, что концессионер возьмет на себя строительство моста в Нормандии. Указанная процедура, нашедшая широкое применение во Франции в отношении действующих концессий на эксплуатацию автомагистралей, известна как «*adossement*» («поддержка, обеспечение»). Тем не менее, в случае с мостом в Танкарвилле органы государственного управления обнаружили настолько серьезные нарушения обязательств и неспособность проведения технического обслуживания, что концессионеру (Торговая Палата) пришлось запросить финансовую поддержку у органов государственного управления.

Тем не менее, имели место многочисленные случаи передачи концессий в сфере местных транспортных услуг и автомобильных парковок, когда в действие вводились финансовые гарантии, описанные выше, для защиты интересов органов государственного управления на основе обеспечения надлежащего технического обслуживания до завершения срока концессии, и такие механизмы, по всей вероятности, удовлетворительно функционировали.

Масштабность вопроса изменяется в зависимости от объема концессионных активов, которые подлежат возврату либо автоматически, либо путем передачи органам государственного управления и от степени, в которой они были учтены для обеспечения финансовых денежных потоков проекта.

В ряде случаев (см. соглашение ЮНИДО) все концессионные активы возвращали органам государственного управления, в то время как в других случаях возвращали только те активы, которые являлись необходимыми для эксплуатации инфраструктуры. В таких системах законодательством предусмотрено разграничение между «недвижимостью к возврату» («*biens de retour*»), которая возвращается органам государственного управления автоматически и «недвижимостью к выкупу» («*biens de reprise*»), которую органы государственного управления могут купить или нет по своему усмотрению по завершению концессии. Вопрос поддержания концессионных активов в состоянии пригодности к работе возникает только в связи с первым типом недвижимости, в то время как уровень технического обслуживания, необходимый для

прохождения испытаний состояния пригодности к работе указан в Графике или Плане технического обслуживания, прилагаемых к концессионному договору.

В типовом концессионном соглашении ЮНИДО приведено более детальное описание механизма аналогичного механизму концессионного договора по тоннелю под Ла-Маншем.



Примерные положения контракта ЮНИДО для передачи, статьи 14-17).

Выдержка из концессионного соглашения по Евротоннелю, 1986 г.

Статья 39: Последствия завершения концессионного периода

39.1 По истечению или завершению концессионного периода по каким-либо причинам настоящее соглашение (за исключением статей 30, 32, 33 и глав V и VI) теряет юридическую силу с учетом всех прав и обязательств в отношениях между принципалами и концессионерами, приобретенных до такого прекращения действия соглашения.

39.2 По истечению или завершению концессионного периода и без нанесения ущерба каким-либо правам концессионеров на компенсацию.

Во Франции все недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности, подлежит возврату французскому государству. В Великобритании завершается срок аренды, предоставленной британским министром, на который дается ссылка в Приложении II; и

доля концессионеров во всем движимом имуществе и права на интеллектуальную собственность, необходимые для строительства или эксплуатации, становятся общей совместной собственностью двух принципалов без выплаты и при отсутствии какого-либо залогового права, за исключением любого залогового права, созданного в соответствии со статьей 31.2

39.3 Концессионеры обязаны следить за тем, чтобы все имущество, упомянутое в статье 39.2, находилось в состоянии пригодности к работе и в исправном эксплуатационном состоянии. Принципалы имеют право в любое время в течение последних 5 лет концессионного периода потребовать от концессионеров предоставить им соответствующее финансовое обеспечение за это обязательство.

39.4 По истечению или завершению концессионного периода, кроме как на основании статей 3.2 или 3.6, либо при условиях, когда компенсация подлежит выплате концессионерам в соответствии со статьей 38, концессионер при поступлении запроса от соответствующего принципала:

а) в тех случаях, когда строительство постоянного сообщения не было удовлетворительно завершено, обязан гарантировать, что все участки земли, входящие в зону постоянного сообщения и находящиеся выше нижней отметки уровня воды, либо будут приведены в состояние, при котором они могут быть использованы для цели, для которой они использовались до начала производства каких-либо работ на них, либо приведены в состояние, при котором они могут быть использованы для любой иной цели, которую соответствующий принципал рассматривает как приемлемую, при условии, что настоящее положение не предусматривает требование, в соответствии с которым участок земли подлежит восстановлению до уровня, в котором он находился до начала работ.

б) и в любом ином случае обязан обеспечить безопасность всех сооружений и

конструкций, находящихся выше нижней отметки уровня воды.

Соответствующий принципал имеет право устанавливать сроки, в течение которых указанные работы подлежат выполнению, и условия, в соответствии с которыми указанные работы должны быть выполнены.

39.5 При невозможности выполнения концессионерами своих обязательств по указанной статье заинтересованный принципал может выполнить соответствующие работы и потребовать возмещения издержек от концессионеров.

39.6 Во избежание недопонимания по истечению концессионного периода по каким-либо причинам принципал не обязан завершить строительство постоянного сообщения или эксплуатировать его.

Типовые положения

На веб-сайте «Инфраструктура и законодательство» Всемирного банка представлен ряд вопросников аннотированных концессионных соглашений и соглашений «строительство-эксплуатация-передача».



Страница Всемирного банка «Инфраструктура и право» (потребуется логин и пароль; для доступа выберите «создать учетную запись»)

<http://web.worldbank.org/external/default/secmain?theSitePK=4817374&pagePK=4710368&contentMDK=21759230&menuPK=5099523&piPK=64860384#sample>

В нижеприведенных подразделах приведено пояснение некоторых стандартных положений контракта.

Ответственность и возмещение ущерба

Несмотря на то, что большая часть финансирования автодорожных проектов осуществляется на основе ограниченного права регресса, между подрядчиками и проектной компанией необходимо распределить существенный объем ответственности. Основная договорная ответственность представляет собой ответственность за непредвиденные расходы, возникающие в процессе строительства дороги и за ущерб, причиненный участникам дорожного движения или окружающей среде после ввода дороги в эксплуатацию. По мере возможности стороны, ответственные за выполнение контракта, обычно обязаны оформить страховку для покрытия ущерба, нанесенного в пределах объема контракта. Кроме этого, строительный подрядчик обычно возмещает ущерб проектной компании, возникающий в процессе строительства в результате халатности или упущений по контракту. Ответственность строительного подрядчика нередко ограничивается в размере определенного процента от стоимости контракта. После введения дороги в эксплуатацию возникает серьезная проблема нанесения вреда окружающей среде и получение травм участниками дорожного движения. Таким образом, проектная компания нередко стремится получить возмещение от субъектов, обеспечивающих эксплуатацию и техническое обслуживание дороги за вред, обусловленный малоэффективной и халатной работой по контракту на эксплуатацию и техническое обслуживание. Указанная ответственность также обычно ограничена определенным процентом от цены контракта на эксплуатацию и техническое обслуживание.

В тех случаях, когда государство сохраняет за собой право собственности на дорогу в период ее эксплуатации, например, в соответствии с положениями контракта «строительство-передача-эксплуатация», его защита от деликтной ответственности может служить защитой для проектной компании и подрядчиков от чрезмерного деликтного вреда. Обычно вопросы перерасхода средств и дефицита доходов в контрактах решаются путем включения в них положений, касающихся скорее эффективности, ценообразования и ущерба, а не статей об ответственности и возмещении ущерба.

Страхование

Спонсоры проекта получают страховое обеспечение в полном объеме, требующееся в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, в соответствии с условиями соглашения на предоставление услуг и требованиями кредиторов во многих случаях необходимо получение более широкого портфеля страховых полисов и обеспечения. Наконец, для защиты своих инвестиций спонсоры проекта могут стремиться получить дополнительное страховое обеспечение, такое как страхование политических рисков.

До завершения строительства обычно проектная компания обязана оформить страхование, относящееся к строительным рискам (например, страхование подрядчика от всех видов риска, страхование ответственности перед третьими лицами, страхование ответственности работодателя и страхование от задержки завершения строительства).

После завершения строительных работ проектная компания обычно обязана оформить страхование, относящееся к эксплуатационным рискам, например, страхование имущества и страхование от несчастного случая, страхование ответственности перед третьими лицами, страхование прерывания производственной деятельности и страхование ответственности работодателя.

Интересы правительства принимающей страны и проектной компании совпадают: они, а также кредиторы желают убедиться в том, что проектная компания располагает достаточными финансовыми ресурсами в случае материального ущерба или вреда, нанесенного строительной или эксплуатационной деятельности по проекту для погашения долга и иных обязательств проектной компании.

Разрешение споров

Предвидя возможность возникновения споров, стороны проектного соглашения, а также дополнительных соглашений, заключенных в целях осуществления проекта, могут обеспечить справедливое и эффективное улаживание споров. Учитывая переплетение взаимосвязанных договорных отношений, возникающих при осуществлении инфраструктурного проекта, целесообразно, чтобы положения относительно разрешения споров характеризовались определенным единообразием в различных проектных соглашениях. Однако такой выбор должен быть осуществлен на основе конкретных условий каждого проекта.

См. также Раздел «Разрешение споров» в главе «Законодательная база» выше и Модуль 5 -> «Поправки к контрактам и урегулирование споров», в которых содержится описание ограничений, инструментов и методов, относящихся к разрешению споров.

Наименее дорогостоящим методом разрешения споров является метод проведения прямых переговоров. Также экономичными методами являются примирение и медиация, которые сводятся к переговорам с нейтральной третьей стороной, обеспечивающей надзор и содействующей процессу обсуждения спорных вопросов. При примирении третья сторона старается свести вместе стороны для оказания им содействия для устранения разногласий между ними, в то время как при медиации медиатор имеет дополнительные возможности предложить условия для разрешения спора. Если такие меры не позволяют разрешить спор, существуют два общепринятых метода для разрешения споров, при этом каждый из них имеет свои характерные преимущества и недостатки.

Стороны имеют право либо обратиться в местные («принимающая страна») суды, либо в договорном порядке достичь соглашения относительно выполнения решения арбитражного суда в обязательном порядке.

Суды принимающей страны обязаны иметь более глубокое понимание местного законодательства и, вследствие этого, должны быть более компетентными в разрешении трудных вопросов права в сложных судебных разбирательствах, когда местное право является правом, регламентирующим осуществление контракта. Тем не менее, обычно разбирательство в местных судах не приветствуется при урегулировании споров с участием сторон из различных юрисдикций. Обычно в таких случаях арбитражное разбирательство предпочтительней судебного разбирательства, т.к. оно обеспечивает нейтральный форум для разрешения споров. Более того, арбитражное разбирательство считается менее дорогостоящим и более эффективным, чем судебное разбирательство, т.к. стороны до определенной степени могут выбирать третейских судей из числа экспертов в сфере, затрагиваемой спором. Таким образом, наличие международного арбитража в соответствии с действующим законодательством является существенным фактором, поощряющим участие иностранных частных инвесторов и кредиторов в развитии инфраструктуры страны.

Соглашения предпочтительно предусматривают арбитражное разбирательство под эгидой международно признанного органа, руководствующегося правилами арбитражного разбирательства, такого как Международный центр по урегулированию инвестиционных споров, Международный арбитражный суд Международной Торговой Палаты или Комиссия Организации Объединённых Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) для специального арбитражного разбирательства. Некоторые страны не признают арбитраж третьей стороны. Стороны соглашения и кредиторы обязаны проверить и убедиться в том, что обеспечивается выполнение любого арбитражного решения (равно как и решения государственного суда) в стране осуществления проекта, а также в стране, в которой выносится решение арбитражного суда. Арбитражные решения обычно подлежат исполнению в странах, являющихся сторонами Нью-Йоркской Конвенции о признании и приведении в исполнение арбитражных решений. Кроме того, частные стороны и кредиторы должны потребовать от представляющей государство стороны фактического отказа от суверенного иммунитета, если таковой имеется, наряду с обоснованным юридическим мнением независимого местного юрисконсульта, подтверждающего эффективность такого отказа.

Нередко в развивающихся странах, у которых нет «взаимности» в отношении судебных решений с данной зарубежной страной, зарубежные судебные решения не подлежат обратимости путем регистрации. Таким образом, в некоторых странах, таких как Катар, Оман, Колумбия, Венесуэла и Вьетнам, например, зарубежное судебное решение не может быть непосредственно приведено в исполнение через местные суды без повторного слушания по существу дела, тем самым лишая смысла выбор места судебного разбирательства в зарубежной стране на основе договорного положения.

Статья эффективного разрешения споров выходит за пределы соглашения и способствует оперативному и эффективному разрешению споров с целью максимального повышения шансов проекта на успех и рентабельность. Наличие международного механизма разрешения споров в сочетании с эффективным приведением решений в действие содействует привлечению иностранных инвестиций в принимающую страну и расширению участия частного сектора.

ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ИНСТИТУТЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К МЕЖДУНАРОДНОМУ АРБИТРАЖУ			
Инструменты	Процессуальные нормы	Нормы приведения решений в действие	Международная поддержка
Международный центр по урегулированию инвестиционных споров Конвенция и Центр (а)	✓	✓	✓
Панамская конвенция и межамериканские комиссии коммерческого арбитража (b)	✓	✓	✓
Нормы Международной Торговой Палаты и Международный арбитражный суд (с)	✓		✓
Нью-Йоркская конвенция (d) Арбитражные нормы Комиссии Организации Объединённых Наций по праву международной торговли (для специального арбитражного разбирательства)	✓		
Внутригосударственное право, основанное на модельном законе о международном коммерческом арбитраже Комиссии Организации Объединённых Наций по праву международной торговли	✓	✓	

Источник: Ирвин и Кляйн, 1998 г.

Форс-мажорная ситуация

Форс-мажорная ситуация буквально означает «непреодолимая сила». Статья о форс-мажорной ситуации предназначена для снятия ответственности со стороны в том случае, если определенное непредвиденное обстоятельство вне контроля указанной стороны не позволяет ей выполнять свои обязательства по контракту. Обычно статья о форс-мажорной ситуации охватывает природные катастрофы или иные действия непреодолимой силы, такие как война или гражданские беспорядки, либо неспособность третьих сторон, - таких как поставщики и субподрядчики, - выполнять свои обязательства перед участником договора. Важно помнить, что статья о форс-мажорной ситуации предусматривает снятие ответственности со стороны исключительно в том случае, если неисполнение обязательств невозможно избежать даже при соблюдении должной осторожности этой стороной.

В процессе обсуждения условий статьи о форс-мажорной ситуации необходимо убедиться в том, что она в равной степени применима ко всем сторонам соглашения. Кроме того, целесообразно включить в статью ряд случаев форс-мажорных ситуаций, которые служат основанием для неисполнения обязательств по контракту, такие как войны, природные катастрофы и иные крупные события, которые, безусловно, находятся не под контролем стороны. Добавление примеров позволяет четко определить решение сторон в отношении того, что такие статьи неприменимы для оправдания неисполнения обязательств в силу обстоятельств, находящихся под контролем сторон. Обычно форс-мажорная ситуация включает:

- (i) природные катастрофы (землетрясения, ураганы, наводнения);
- (ii) войны, мятежи или иные крупные беспорядки;

(iii) ненадлежащее исполнение обязательств сторонами, находящееся вне контроля стороны договора.

Такие природные катастрофы, как землетрясения, циклоны, ураганы и наводнения, нередко приводят к повреждению инфраструктурных объектов. Для восстановления поврежденной инфраструктуры и для восстановления услуг до нормального уровня требуются огромные дополнительные инвестиции. Аналогичным образом, невозможность доставки материалов на проектную площадку ввиду забастовок или иных событий вне контроля сторон приводит к дополнительным задержкам и затратам. Возникающие в последующем вопросы заключаются в определении того, кто возместит разницу стоимости и каким образом может быть возмещена такая стоимость?

В силу вышеуказанного стороны договариваются о том, что подпадает под определение форс-мажорных ситуаций и что не подпадает под них, а также о последствиях таких обстоятельств в случае их возникновения.

Например, невыполнение обязательств, обусловленное одним или несколькими из нижеприведенных факторов, может не быть в обязательном порядке оправдано статьей о форс-мажорной ситуации в зависимости от того, что могло быть договорено между сторонами:

- выход из строя сервера;
- сбой программного обеспечения;
- споры с землевладельцами;
- трудовые конфликты с правительством.

В большинстве случаев статьи о форс-мажорной ситуации включают следующее:

- Определение масштабов событий, которые квалифицируются как «форс-мажорная ситуация» при природных катастрофах, которые могли бы включать циклоны, землетрясения, наводнения и т.д.;
- Органы, ответственные за определение и оценку ущерба;
- Порядок проведения оценки необходимых дополнительных инвестиций, прогнозы спроса, расчеты возмещения издержек и т.д. регулируемые субъектами;
- Меры, необходимые для повторного введения системы в эксплуатацию и сокращения до минимума периода восстановления;
- Порядок направления уведомлений и предоставления отсрочек;
- Функции и обязанности/распределение рисков.

Последствия форс-мажорных ситуаций должны рассматриваться в рамках матрицы распределения рисков (Модуль 2 → «Риски»), и они подлежат тщательному согласованию.

Исключительно важно отметить тот факт, что если невозможность исполнения обязательств обусловлена вмешательством государства, то в этом случае такое вмешательство должно рассматриваться в соглашении в Разделе, содержащем положения о в значительной степени неблагоприятных действиях правительства, который должен быть отделен от статьи о форс-мажорной ситуации. С целью сохранения согласованности распределения рисков в различной документации по проекту должны содержаться автоматически возобновляемые единообразные статьи о форс-мажорной ситуации.

Возможность переуступки и (или) заключение субподрядного договора

Заключение субподрядного договора является распространенным элементом в рамках ГЧП, в частности, когда по проекту предусматривается исключительно большой объем работ или требуется исключительно специфическая квалификация и навыки для выполнения работ, которые могут быть выполнены только специализированными фирмами. Тем не менее, ввиду того, что доверие к чьим-либо партнерам и к их способности своевременно выполнять работу имеет первостепенную важность в таких сложных сделках, нередко существует ограничение по привлечению третьих сторон к реализации проекта.

Обычно в концессионном договоре содержится требование к нанимающему органу предоставить одобрение в отношении выбранного проектной компанией подрядчика для проектирования строительства, эксплуатации и технического обслуживания автомобильной дороги. Аналогичным образом, проектная компания оставляет за собой право давать одобрение в отношении любого субподрядчика для компаний, которых они выбирают для реализации проекта.

Подрядчики обычно являются ответственными за выполнение всех обязательств по начальным контрактам. Проектная компания также оставляет за собой право принимать на себя обязательства по контракту между подрядчиком и субподрядчиком при возникновении проблем в процессе реализации сделки. Переуступки обычно допускаются только с разрешения бенефициария контракта.

Конфиденциальность

Строительство платных дорог по существу предусматривает использование значительного объема фирменной технологии и документации для проектирования и эксплуатации. Таким образом, в документацию по проекту необходимо включить положения о конфиденциальности информации с целью защиты прав интеллектуальной собственности соответствующих сторон.

Контракты на проектирование, строительство и эксплуатацию, в частности, обычно включают положения о том, что подрядчики сохраняют свои права интеллектуальной собственности, но дают согласие на выдачу лицензий на использование прав проектной компанией или иными сторонами или аренду таких прав в соответствии с необходимостью в рамках контракта – нередко бесплатно. Стороны также во многих случаях договариваются сохранять конфиденциальность всех планов, документов или иной коммерчески чувствительной информации на протяжении всего срока реализации проекта при стандартных исключениях из правил относительно раскрытия информации, требуемого органами государственного управления либо для оформления иной документации по проекту.

Документация и обмен информацией

Большой объем документации является характерным для любого договора по проектному финансированию, вследствие чего исключительно важно эффективно

управлять такой информацией. Каждый из основных документов по проекту обычно содержит пункты по ведению документации и обмену информации между соответствующими сторонами каждого проектного компонента.

Предоставление соответствующей информации нередко является условием, предшествующим выполнению основного объема работ подрядчиком, в то время как планы, содержащие недостаточную или ненадлежащую информацию, могут служить оправданием для неисполнения обязательств.

Типовые договорные условия предусматривают, что подрядчик или концессионер обязан хранить всю свою документацию в течение определенного периода времени после завершения проекта и что такая документация должна быть предоставлена концеденту или проектной компании для ознакомления. Обычно необходимо давать уведомления относительно основных этапов проекта, одобрений или включения новых участников в проект, в том числе консультантов, субподрядчиков или правопреемников.

Типовые положения договора

На веб-сайте «Инфраструктура и законодательство» Всемирного банка представлен ряд вопросников аннотированных концессионных соглашений и соглашений «строительство-эксплуатация-передача».



Страница Всемирного банка «Инфраструктура и право» (потребуется логин и пароль; для доступа выберите «создать учетную запись»)
<http://web.worldbank.org/external/default/secmain?theSitePK=4817374&pagePK=4710368&contentMDK=21759230&menuPK=5099523&piPK=64860384#sample>

Типовые статьи представлены далее по тексту в отношении стандартных положений, описание которых приведено в предыдущем разделе.

Типовые договорные статьи по ответственности и возмещению убытков

Вариант 1: Концессионный договор:

Ответственность и возмещение убытка

Концессионер обязан возместить убытки, защитить и оградить нанимающий орган от всей ответственности, ущерба, потерь, расходов и претензий любого характера за несчастный случай и за ущерб, нанесенный любому имуществу или потере любого имущества, возникающие или иным образом связанные с исполнением обязательств стороной, возмещающей убытки по данному соглашению, за тем исключением, что такой несчастный случай, ущерб или потеря могут быть отнесены к небрежности либо к неосторожному действию, либо к упущению стороны, стремящейся получить возмещение ущерба.

Ущерб окружающей среде

Концессионер обязан защитить, возместить убытки и оградить нанимающий орган от всей ответственности, ущерба, потерь, расходов и исков, обусловленных загрязнением окружающей среды в результате строительства, эксплуатации и технического обслуживания проектного объекта, за исключением тех случаев, когда такие потери, расходы или иски могут быть отнесены к небрежности либо к неосторожному действию, либо к упущению нанимающего органа, [либо к самому факту существования автомагистрали].

Общая ответственность

В том случае, если любая потеря или ущерб, указанные в статье х или у, вызваны лишь частично небрежностью либо преднамеренным действием, либо упущением

нанимающего органа и частично действием или упущением концессионера, каждая сторона является ответственной перед другой стороной только пропорционально ее относительной степени вины.

Ответственность за информацию, предоставленную нанимающим органом

Нанимающий орган не дает гарантий в отношении точности предоставленной им любой информации, чертежей, технических решений или иной документации любого характера, относящихся к проекту, и не несет ответственности за точность предоставленной им любой информации, чертежей, технических решений или иной документации любого характера, относящихся к проекту.

Продолжение действия обязательств

Обязательства по статьям х, у и z продолжают действовать после завершения срока действия настоящего соглашения.

Вариант 2: Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание:

Гарантия возмещения ущерба оператором

Кроме случаев, когда оператор имеет право на возмещение ущерба со стороны компании, работающей по схеме ПСФЭ («проектирование-строительство-финансирование–эксплуатация») в соответствии со статьей X (гарантии возмещения ущерба компании) и статьей оператор обязан возместить ущерб и обеспечивает возмещение ущерба компании от любых исков или потерь любого лица (включая, без ограничений, Государственного секретаря), если и в том случае, когда такие иски и потери возникают в результате нарушения данного соглашения либо в процессе, либо в связи с нарушением данного соглашения или возникают в результате небрежности, упущений или неисполнения обязательств оператором, его подрядчиками или субподрядчиками любого уровня, либо агентами, либо его или их сотрудниками (за исключением тех случаев и в том случае, когда оператор освобожден от ответственности в отношении любого такого нарушения, небрежности, упущения или неисполнения обязательств в соответствии с условиями данного соглашения), включая без ограничения любое нарушение гарантий, содержащихся в статье Z либо любое иное действие, небрежность или упущение оператора, его подрядчиков или субподрядчиков любого уровня, либо агентов или его или их сотрудников за исключением и в тех случаях, когда такое действие со стороны компании, работающей по схеме ПСФЭ, в отношении таких исков или потерь запрещено положением статьи XX.

Вариант 3: Контракт на проектирование и строительство:

1. Ограничение ответственности оператора

Совокупная ответственность оператора перед застройщиком, возникающая из настоящего контракта или в связи с осуществлением настоящего контракта, ни при каких обстоятельствах не превысит суммы за шесть месяцев вознаграждения за эксплуатацию, причитающегося оператору, по разделу 2 приложения 5.

2. Гарантия возмещения ущерба оператором

2.1. В соответствии с Разделами X и Y соглашения оператор обязан выплатить возмещение и оградить застройщика и его сотрудников от ущерба, издержек, исков, судебных разбирательств, ответственности, расходов или действий, понесенных застройщиком в связи с исками третьей стороны, в том случае, если они вызваны любым небрежным действием, либо неисполнением обязательств, либо упущением оператора, его сотрудников, подрядчиков и (или) субподрядчиков при исполнении своих обязательств по контракту.

2.2. В соответствии с Разделами X и Y настоящего соглашения и без нарушения положений Раздела 2.3. оператор обязан возместить ущерб и оградить застройщика от любых штрафов и пени, а также оградить застройщика от любых штрафов, пени и аналогичных сборов, которые могут быть приписаны застройщику, возложены на него или предъявлены ему по причине невозможности соблюдения оператором всех правительственных разрешений в полной мере, за исключением тех случаев, когда такая невозможность соблюдения указанных разрешений была вызвана действием или упущением застройщика (либо его агентов, сотрудников или подрядчиков).

3. Гарантия возмещения ущерба застройщиком

Застройщик обязан возместить ущерб или оградить оператора и его сотрудников от ущерба, издержек, исков, преследования по суду, ответственности, расходов или действий («Иски»), понесенных оператором вследствие выполнения услуг в тех случаях, когда:

- а) такие иски возникают в результате небрежности либо неисполнения обязательств, либо упущения застройщика, его сотрудников, агентов и (или) подрядчиков (кроме оператора); или
- б) такие иски возникают в связи с ошибками или неточностями в проектном решении и (или) в связи со строительством платной дороги.

Вариант 4: Соглашение на эксплуатацию и техническое обслуживание:

Гарантия возмещения ущерба оператором

Оператор обязан возместить ущерб и оградить компанию и ее сотрудников от ущерба, издержек, исков, судебного преследования, ответственности, расходов или действий любого рода, понесенных компанией вследствие исков третьей стороны, вызванных небрежностью либо неисполнением обязательств, либо упущениями оператора при исполнении своих обязательств по соглашению.

Типовые договорные статьи по разрешению споров

Вариант 1

РАЗДЕЛ №.1 Регулирующее законодательство

Права и обязательства сторон по соглашению на субаренду или в соответствии с ним регулируются и истолковываются в соответствии с законодательством [принимающей страны].

РАЗДЕЛ №2 Арбитражное разбирательство

Стороны настоящего соглашения примут все возможные меры для урегулирования мирным путем всех споров, возникающих из [проектных соглашений], либо в связи с их толкованием. Любой спор, который невозможно урегулировать мирным путем в течение тридцати (30) дней после получения одной стороной требования другой стороны о таком урегулировании, может быть передан другой стороной на рассмотрение арбитражного суда. Любой спор, переданный сторонами на рассмотрение арбитражного суда, подлежит слушанию арбитражной комиссией, состоящей из трех (3) арбитров. Каждая сторона назначает одного арбитра, и указанные два арбитра назначают третьего арбитра, который обязан являться председателем арбитражной комиссии. Третий арбитр обязан владеть английским языком и обладать знаниями о законодательстве и порядке проведения финансовых операций [принимающей страны]. Арбитражное разбирательство проводится в [географический пункт] и в соответствии с процессуальными нормами арбитража Комиссии Организации Объединённых Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ), находящимися в силе на дату начала арбитражного разбирательства. Языком арбитражного разбирательства является английский язык. Любое решение, вынесенное арбитражным судом, является окончательным и обязательным, если не вынесено иное решение арбитражным судом.

В том случае, когда два арбитра, назначенные сторонами, не в состоянии достичь согласия о назначении третьего арбитра, к Президенту Международного арбитражного суда при Международной Торговой палате обращаются с просьбой назначить соответствующее лицо, которое бы выступало в качестве третьего арбитра. Решение Президента Международного арбитражного суда в отношении такого назначения является обязательным для сторон. В тех случаях, когда законодательство [принимающая страна] не позволяет разрешить вопросы, возникающие по [проектное соглашение], стороны уполномочивают арбитров применять соответствующие международные процессуальные нормы.

РАЗДЕЛ № 3 Разрешение многосторонних споров

Стороны соглашаются объединить любое разрешение спора, осуществляемое по настоящему соглашению, с любым иным разрешением спора, предстоящим в отношении любого иного проектного контракта, относящегося в основном к одному и тому же предмету разбирательства.

РАЗДЕЛ № 4 Исполнение обязательств в процессе разрешения спора

В ожидании подачи спора, разногласия или претензии на рассмотрение арбитражной комиссии и далее вплоть до вынесения арбитражной комиссией окончательного решения, стороны продолжают исполнять все свои обязательства по соглашению, не умаляя значения окончательного урегулирования в соответствии с таким решением.

РАЗДЕЛ № 5 Отказ от суверенного иммунитета

Каждая сторона настоящего соглашения безоговорочно и окончательно:

- а) Соглашается, что исполнение ею настоящего соглашения и всех иных соглашений, контрактов, документов и документации, относящихся к настоящему соглашению, представляет собой частную коммерческую сделку, а не общественную или государственную сделку;
- б) В случае возбуждения судебного разбирательства в отношении стороны или ее активов, кроме активов, защищенных дипломатическим или консульским иммунитетом, в соответствии с законом об иностранном суверенном иммунитете или в соответствии с любым аналогичным законодательством («Имущество, на которое не может быть обращено взыскание») в любой юрисдикции в отношении настоящего соглашения или любой операции, предусматриваемой настоящим соглашением, сторона, как таковая, либо от своего имени, либо в отношении любых своих активов (за исключением имущества, на которое не может быть обращено взыскание) не претендует на иммунитет, суверенный или иной, в результате таких судебных разбирательств, судебных приказов об исполнении решений, наложения запрещения или иного судебного процесса;
- в) В целом соглашается в отношении обеспечения исполнения любого решения против нее при проведении любого судебного разбирательства в любой юрисдикции на удовлетворение любого требования или приказа суда в связи с таким судебным разбирательством, включая без ограничения обеспечение исполнения или исполнительное производство в отношении любого имущества независимо от его назначения или целевого использования в соответствии с подпунктом (б) выше.

Вариант 2

Разрешение споров

1. Мирное урегулирование споров

При возникновении любого спора в связи с настоящим соглашением любая сторона может направить уведомление другой стороне о возникновении спора, после чего стороны организуют встречу в оперативном порядке и в духе доброй воли пытаются достичь мирного урегулирования спора.

2. Экспертная группа

2.1 Экспертная группа включает [либо одного либо трех в достаточной степени технически квалифицированных членов. Члены могут быть либо поименованы в контракте, либо должен быть указан порядок для их назначения и замены].

2.2 В том случае, если стороны не достигают разрешения спора, разногласия или претензии в соответствии со статьей 24.1 в течение [двадцати (20)] дней с момента получения уведомления о споре, то любая из сторон имеет право передать рассмотрение спора в экспертную группу.

2.3 Сторона, первоначально направившая уведомление о своем намерении передать дело в экспертную группу, обязана в течение десяти (10) дней с момента отправки такого уведомления предоставить экспертной группе и другой стороне следующие документы в письменной форме:

- a) описание спора;
- b) заявление о позиции этой стороны;
- c) копии соответствующих документальных доказательств в подтверждение такой позиции.

2.4 В течение десяти (10) дней с момента получения вышеперечисленных документов другая сторона обязана предоставить следующее:

- a) описание спора;
- b) заявление о позиции этой стороны;
- c) копии соответствующих документальных доказательств в подтверждение такой позиции.

2.5 Экспертная группа может затребовать дополнительное документальное доказательство и (или) опросить таких лиц, если она посчитает это необходимым, с целью принятия ею решения.

2.6 Экспертная группа принимает решение большинством голосов и направляет уведомление сторонам о своем решении в течение двадцати (20) дней с момента получения документов, указанных в статье 24.2.4. Решение экспертной группы является обязательным, если только одна из сторон не направит уведомлении о намерении передать дело в арбитражный суд в соответствии со статьей [].

2.7 Издержки по привлечению экспертной группы по решению спора несут в равной степени стороны, и каждая сторона несет свои собственные издержки по подготовке материалов для их представления в экспертную группу.

3. Арбитражное разбирательство

Все споры, возникающие в связи с настоящим соглашением, урегулирование которых не достигается в соответствии со статьями 24.1 или 24.2, в конечном счете, подлежат урегулированию в соответствии с Правилами [урегулирования и арбитража Международной Торговой палаты] с участием трех арбитров, назначаемых в соответствии с указанными Правилами. Языком арбитражного разбирательства является [английский] и местом проведения арбитражного разбирательства является [географический пункт]. Применимым законодательством является законодательство [страна].

4. Отказ от суверенного иммунитета

В тех случаях, когда концедент имеет право в любой юрисдикции требовать для себя либо своих активов, либо доходов иммунитет от судебного преследования, судебных приказов об исполнении решений, наложения запрещения или иного судебного процесса, концедент настоящим дает согласие не предъявлять иск и настоящим окончательно отказывается от такого иммунитета в полной мере, дозволенной законом такой юрисдикции.

5. Положения, остающиеся в силе после прекращения действия соглашения

Положения о разрешении споров, содержащиеся в настоящей статье 22, остаются в силе после прекращения действия настоящего соглашения.

Вариант 3

Раздел 1. Мирное урегулирование споров

При возникновении между сторонами какого-либо спора, разногласия или претензии в связи с настоящим соглашением или в связи с толкованием любого из его положений, либо при возникновении случая неисполнения обязательств, каждая сторона назначает одного старшего представителя, не участвующего в повседневной работе, относящейся к проекту, и являющегося легкодоступным в районе [географический пункт] для включения его в члены Консультативной комиссии («Консультативная комиссия»), и такая Консультативная комиссия в оперативном порядке организует заседание по запросу любого члена, входящего в нее, или любой стороны с целью разрешения такого спора, разногласия или претензии. Все такие споры подлежат мирному урегулированию на основе взаимных консультаций и переговоров между представителями, входящими в состав Консультативной комиссии. Решение Консультативной комиссии является обязательным для сторон. Все разумные издержки, понесенные членами Консультативной комиссии в связи с проектом, включая транспортные расходы для поездки в [географический пункт] и обратно, должен нести концессионер, и они составляют часть общей стоимости проекта. Стороны настоящего соглашения договариваются принимать все возможные меры со своей стороны для разрешения всех споров, возникающих по настоящему соглашению с привлечением Консультативной комиссии.

Раздел 2 Медиация экспертной группы

- a) В том случае, если стороны не способны разрешить спор, разногласия или претензии в соответствии с Разделом 23.1, либо при возникновении случая неисполнения обязательств, любая сторона имеет право передать спор, разногласие или претензию на рассмотрение экспертной группы. В течение 15 дней с момента направления уведомления о намерении передать спор в экспертную группу, концессионер и [государственный субъект] либо достигают соглашения о назначении одного лица, которое будет выступать в качестве эксперта, либо при невозможности достижения соглашения назначают по одному эксперту с каждой стороны, и такие эксперты в течение семи дней с момента своего назначения назначают третье лицо, которое будет выступать в качестве эксперта, с целью создания экспертной группы. Консультативная комиссия имеет право единогласно назначить постоянную экспертную группу при получении на это запроса от сторон.
- b) Сторона, первоначально направившая уведомление о своем намерении передать дело в экспертную группу, обязана предоставить экспертной группе и другой стороне следующие документы в письменной форме: (i) описание спора; (ii) заявление о позиции этой стороны; (iii) копии соответствующих документальных доказательств в подтверждение такой позиции.
- c) В течение 10 дней с момента получения вышеперечисленных документов другая сторона обязана предоставить следующее: (i) описание спора; (ii) заявление о позиции этой стороны; (iii) копии соответствующих документальных доказательств в подтверждение такой позиции.
- d) Экспертная группа может затребовать дополнительное документальное доказательство и (или) опросить таких лиц, если она посчитает это необходимым, с целью принятия ею решения.
- e) Экспертная группа принимает решение большинством голосов и направляет уведомление сторонам о своем решении в течение 20 дней с момента получения

документов, предоставленных сторонами в соответствии с подразделами (b.) и (c.) выше. Решение экспертной группы является обязательным, если только одна из сторон не направит уведомление о намерении передать дело в арбитражный суд в соответствии с Разделом 23.3.

- f) Стороны в равной степени несут издержки по привлечению экспертной группы для решения спора, и каждая сторона несет свои собственные издержки при подготовке материалов для их представления в экспертную группу. В том случае, если стороны не в состоянии разрешить спор, разногласие или претензию в соответствии с настоящим Разделом 23.2 в течение 45 дней с даты возникновения такого спора, разногласия или претензии, к такому спору, разногласиям или претензии применимы положения Раздела 23.3.

Раздел 3. Арбитражная комиссия

- a) В том случае, если стороны не в состоянии разрешить любой спор, разногласия или претензию в соответствии с Разделами 23.1 или 23.2, такой спор, разногласие или претензия подлежат, в конечном счете, урегулированию комиссией арбитров («Арбитражная комиссия») в соответствии с [ААА, ЮНСИТРАЛ или МЦУИС]. Арбитражная комиссия состоит из трех сторон. Концессионер и [государственный субъект] назначают по одному арбитру с каждой стороны, и такие арбитры в течение семи дней с момента своего назначения назначают третье лицо, которое будет выступать в качестве арбитра с целью создания арбитражной комиссии. Арбитражное разбирательство проводится в [географический пункт], и языком арбитражного разбирательства является английский язык. Решение арбитров является обоснованным решением, аргументирующим удовлетворенную претензию или неудовлетворенную претензию.
- b) Любое решение арбитражной комиссии является окончательным и обязательным для сторон.

Раздел 4. Разрешение многосторонних споров

Стороны соглашаются объединить любое разрешение спора, осуществляемое по настоящему соглашению, с любым иным разрешением спора, предстоящим в отношении любого иного проектного контракта, относящегося в основном к одному и тому же предмету разбирательства.

Раздел 5. Исполнение обязательств в процессе разрешения споров

В ожидании подачи спора, разногласия или претензии на рассмотрение консультативной комиссии, экспертной группы и (или) арбитражной комиссии и далее вплоть до вынесения окончательного решения консультативной комиссией, экспертной группой и (или) арбитражной комиссией, стороны продолжают исполнять все свои обязательства по соглашению, не умаляя значения окончательного урегулирования в соответствии с таким решением.

Раздел 6. Положения, остающиеся в силе после прекращения действия соглашения

Положения, относящиеся к возмещению ущерба, содержащиеся в Разделе 18.2, к конфиденциальности, содержащейся в Разделе 22.2 и положения о разрешении споров, содержащиеся в настоящей статье 23, остаются в силе после прекращения действия настоящего соглашения.

Типовые договорные статьи о форс-мажорной ситуации

Вариант 1: Концессионный договор:

Форс-мажорная ситуация

Под форс-мажором понимается любое событие или обстоятельство, за исключением в значительной степени неблагоприятных действий государства, которые находятся вне контроля стороны, стремящейся сослаться на такие форс-мажорные ситуации, включающие природные катастрофы, войны, враждебные действия, эмбарго, пожары и национальные забастовки, которые не могли быть в достаточной степени предвидены этой стороной на дату заключения настоящего соглашения, последствия которых невозможно было в достаточной степени избежать этой стороной и которые препятствуют выполнению этой стороной любых из ее обязательств по настоящему соглашению.

Во избежание конфликтных ситуаций [концессионер] не имеет права ссылаться в качестве форс-мажорных ситуаций на любую забастовку, ограниченную сотрудниками компании или ее субподрядчиков, на любые задержки или неисполнение обязательств субподрядчиками компании при исполнении своих обязательств.

Вариант 2: Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание

Форс-мажорные ситуации и непредвиденные обстоятельства

Стороны освобождаются от ответственности по настоящему соглашению в том случае, если по причине форс-мажорных ситуаций или непредвиденных обстоятельств они не в состоянии выполнять свои обязательства по настоящему соглашению при условии, что в случае возникновения форс-мажорных ситуаций оператор освобождается от ответственности только в той степени, в какой компания, работающая по схеме ПСФЭ, освобождена от ответственности по контракту, а также при условии, что оператор принял такие меры в отношении услуг, которые компании необходимо принять по контракту «разработка - строительство - финансирование – эксплуатация» и, в частности, но без ограничения обеспечить соблюдение обязательств компании по статье X контракта на проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию. Срок исполнения любого обязательства, подвергшихся воздействию форс-мажорных ситуаций и непредвиденных обстоятельств при условии соблюдения остальных положений настоящей статьи Y, продлевается на срок, в течение которого выполнение таких обязательств являлось невозможным.

Вариант 3: Контракт на проектирование и строительство платной дороги

Определение форс-мажорных ситуаций

«Форс-мажорные ситуации» означают любые ситуации, определенные как форс-мажорные ситуации в договоре франшизы [термин «форс-мажор» означает любые обстоятельства или действия, находящиеся вне приемлемого контроля любой стороны настоящего соглашения и включающее без ограничения препятствующее обстоятельство непреодолимой силы или действия неприятельского государства, пожары, наводнения, приливные волны, землетрясения, эпидемиологические и карантинные ограничения, забастовки, трудовые конфликты, эмбарго на поставку товаров, либо судебные или административные ограничения, все или часть которых вызывают существенное временное прекращение, ущерб или нарушение и задержку с исполнением любого обязательства по настоящему соглашению, превышающую запланированный срок на его исполнение, либо которые существенно препятствуют эксплуатации проекта, либо любого объекта, либо его части] и которые:

- а) вызывают существенное физическое повреждение платной дороги (или любой ее материальной части), в том числе наносят ущерб договору на эксплуатацию с фиксированным сроком и средствам эксплуатации и технического обслуживания, либо наносят ущерб основным функциям до или после завершения строительства; либо
- б) существенно прерывают регулярную эксплуатацию в полном объеме всей или любой материальной части платной дороги, что предусматривает закрытие или временное прекращение эксплуатации по Разделу X на период, превышающий шесть месяцев.

Типовые договорные статьи по возможности переуступки/заключению субподрядного договора

Вариант 1: Концессия:

Переуступка концедентом

Концедент не переуступает или не передает все свои права и обязательства или любую их часть по соглашению без предварительного письменного согласия компании, при этом понимается, что концедент свободен в выполнении своих обязательств по настоящему соглашению через министерство.

Переуступка (компанией)

Компания не имеет права без предварительного письменного согласия концедента передавать все свои обязательства по настоящему соглашению или их часть. Тем не менее, в целях привлечения или повторного привлечения финансирования проекта компания имеет право переуступить кредиторам свои права и интересы по настоящему соглашению или в связи с ним либо в соответствии с любым иным проектным документом и обременить залогом такие права и интересы в пользу кредиторов. За исключением вышесказанного компания не обременяет или ей не будет разрешено обременять каким-либо иным залогом в отношении своих прав и интересов без предварительного письменного согласия концедента.

Вариант 2: Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание

-Переуступка, заключение субподрядного договора

Настоящее соглашение является обязательным в отношении компании, работающей по схеме ПСФЭ, и оператора, а также их соответствующих правопреемников и разрешенных правопреемников и действует в их интересах.

Оператор не имеет права переуступать, уступать, передавать или создавать залог, доверительное имущество или интересы в настоящем соглашении, либо ему не разрешается обременять каким-либо залогом, доверительным имуществом или интересами в настоящем соглашении, его любой части, либо содержащиеся в нем выгоды или интересы без предварительного письменного компании, работающей по схеме ПСФЭ.

Оператор не имеет права заключать субподрядный договор на предоставление всего объема услуг. Оператор имеет право заключать субподрядный договор на часть услуг в соответствии со статьей X контракта на разработку - строительство - финансирование – эксплуатацию и на основании предварительного письменного компании, работающей по схеме ПСФЭ, при этом в таком согласии не должно быть необоснованно отказано или такое согласие не должно быть необоснованно задержано. В том случае, если оператор имеет намерение заключить субподрядный договор на любую существенную часть услуг (включая без ограничения, субподряд на техническое обслуживание, оборудование, предоставленного в соответствии с контрактом на измерительное оборудование) компания, работающая по схеме ПСФЭ, имеет право в качестве условия на предоставление своего согласия, потребовать ознакомления с проектом предложенного субподряда и (или) с копией выполненного субподряда за исключением, в любом из таких случаев, его конфиденциальных финансовых условий. Оператор не имеет права прекращать наем любого субподрядчика, назначенного для выполнения любой существенной части услуг, как указывалось выше, без предварительного письменного компании, работающей по схеме ПСФЭ, при этом в таком согласии не должно быть необоснованно отказано или такое согласие не должно быть необоснованно задержано, при условии получения любого необходимого согласия со стороны Государственного секретаря в соответствии с контрактом на разработку - строительство - финансирование – эксплуатацию или со стороны спонсоров в соответствии с соглашениями по финансированию. В случае заключения субподрядного договора со [строительной компанией], компания, работающая по схеме ПСФЭ, не имеет права отказать в выдаче своего согласия в том случае, когда любое такое согласие было получено, как указывалось выше, от Государственного секретаря или спонсоров. Компания, работающая по схеме ПСФЭ, также имеет право потребовать, чтобы оператор и любой такой субподрядчик оформили и предоставили компании, работающей по схеме ПСФЭ, не позднее 7 дней после исполнения соответствующего субподрядного договора прямое соглашение по форме, установленной в приложении X. Не ограничивая общий смысл вышеизложенного, оператор берет на себя обязательство, что он до даты заключения или на дату заключения настоящего соглашения оформит и обеспечит оформление прямых соглашений следующими компаниями и предоставит компании, работающей по схеме ПСФЭ, прямые соглашения в пользу компании, работающей по схеме ПСФЭ, по форме, установленной в приложении X:

Вариант 3: Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание платной дороги:

Переуступка застройщиком

В соответствии с письменным согласием оператора, в выдаче которого не будет необоснованно отказано, застройщик имеет право в любое время переуступить настоящий контракт или любые права по настоящему контракту третьей стороне.

При осуществлении переуступки застройщик освобождается от каких-либо дополнительных обязательств и ответственности по настоящему соглашению, и все ссылки на застройщика автоматически рассматриваются как ссылки на третью сторону.

Переуступка оператором

[Оператор А] и [оператор В] переуступают настоящий контракт эксплуатационной компании, создаваемой [оператором А] и [оператором В]. Переуступка в основном согласуется с формой по переуступке и представительству, прилагаемой в виде приложения X к настоящему контракту. При переуступке, если иное не предусмотрено в настоящем контракте, [оператор А] и [оператор В] освобождаются от любых дополнительных обязательств и ответственности, и любая ссылка на оператора автоматически рассматривается как ссылка на эксплуатационную компанию.

Переуступка настоящего контракта операционной компании подлежит одобрению застройщиком условий соглашений о технической помощи, заключаемыми между [оператором А] и эксплуатационной компанией, с одной стороны, и между [оператором В] и эксплуатационной компанией, с другой стороны. Условия соглашений о технической помощи удовлетворяют застройщика в том плане, что помощь, оказанная соответствующими акционерами эксплуатационной компании, является достаточной и адекватной, что позволяет эксплуатационной компании выполнить обязательства оператора по настоящему контракту.

Вариант 4: Контракт на проектирование и строительство платной дороги:

Субконтракты

1. Любой документ, подтверждающий любое соглашение подрядчика с любым субподрядчиком, предусматривает, что в соответствии с условиями по форме и существу удовлетворительными для застройщика: (а) права подрядчика по такому документу подлежат переуступке застройщику и его правопреемникам исключительно при условии получения письменного запроса от застройщика или его правопреемника в результате наступления случая неисполнения обязательств подрядчиком или в результате досрочного прекращения или истечения срока действия контракта; и (b) все гарантии (явные или предполагаемые) такого субподрядчика действуют в интересах застройщика и (или) Департамент транспорта штата Калифорния и их соответствующих правопреемников и цессионариев.
2. Независимо от любого субподрядного договора с любым субподрядчиком, подрядчик несет полную ответственность за выполнение всех работ. Ни застройщик, ни Департамент транспорта не будут связаны каким-либо субподрядным договором, и ни один из субподрядных договоров не включает положение, подразумевающее их связывание субподрядным договором.
3. Подрядчик обязан включить в каждый субподрядный договор условия, являющиеся достаточными для соблюдения субподрядчиком всех действующих требований контрактных документов.

4. Подрядчик обязан по запросу периодически предоставлять застройщику список своих субподрядчиков, обеспечить доступ застройщика ко всем субподрядным договорам и документам, относящимся к субподрядным договорам, и предоставить копии всех субподрядных договоров и документов, относящихся к субподрядным договорам (по требованию, отдельно по компенсации расходов или расходов, относимых к застройщику).
5. Субподрядные договора на проектирование не подлежат изменению для досрочного прекращения действия без предварительного письменного согласия застройщика.

Вариант 5: Из соглашения по эксплуатации и техническому обслуживанию:

Переуступка

Оператор не имеет права переуступать или иным образом отказываться от владения любой долей в настоящем соглашении без предварительного письменного согласия компании.

Типовые договорные статьи по конфиденциальности:

Вариант 1: Концессионный договор:

Обязательство по соблюдению конфиденциальности:

Каждая из сторон, их сотрудники, подрядчики, консультанты и агенты обязаны соблюдать конфиденциальность в отношении всех документов и иной информации либо технического, либо коммерческого характера, предоставляемых им по поручению другой стороны и относящихся к финансированию, проектированию, строительству, страхованию, эксплуатации, техническому обслуживанию и управлению автомобильной дорогой в процессе осуществления настоящего соглашения, и они обязуются не публиковать или иным образом раскрывать и использовать документы и иную информацию для своих собственных целей за исключением тех случаев, когда такое раскрытие требуется по закону [принимаящая страна] или для исполнения их обязательств по настоящему соглашению. Настоящая статья X не применима к информации, которая:

1. уже опубликована в открытых источниках, не иначе как в результате нарушения настоящего соглашения;
2. уже находится в собственности принимающей стороны прежде, чем она была получена от другой стороны в процессе осуществления настоящего соглашения, и которая не была получена по любому обязательству о соблюдении конфиденциальности; или
3. получена от третьей стороны, которая не связана какими-либо обязательствами по неразглашению конфиденциальной информации и которая не была получена по какому-либо обязательству о соблюдении конфиденциальности.
4. обязательства, остающиеся в силе после прекращения действия соглашения:

Обязательства сторон по настоящей статье X остаются в силе после прекращения действия настоящего соглашения.

Вариант 2: Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание

Конфиденциальность

Каждая сторона дает согласие со своей стороны, со стороны ее соответствующих директоров, сотрудников, работников, служащих и агентов соблюдать конфиденциальность и не раскрывать какому-либо лицу (за исключением лиц, указанных ниже) какие-либо условия настоящего соглашения или контракта на разработку - строительство - финансирование – эксплуатацию либо иную конфиденциальную или фирменную информацию (в том числе документы, компьютерные отображения информации, спецификации, формулы, оценки, методы, технологические процессы, техническое описание, отчеты и иные материалы, записи, чертежи и информацию, либо включенные, либо не включенные в данные для проектирования или данные о движении) (в совокупности «конфиденциальная информация»), предоставленные ей в соответствии с условиями настоящего соглашения, возникающими или приобретенными в соответствии с условиями настоящего соглашения (включая без ограничения любые такие документы или информацию, предоставляемую в процессе судебного разбирательства в соответствии с порядком разрешения споров). Оператор обязан соблюдать конфиденциальность и не разглашать любому лицу (за исключением ниже поименованных) любые условия контракта на разработку - строительство - финансирование – эксплуатацию или кредитного соглашения.

Вариант 3: Соглашение на эксплуатацию и техническое обслуживание:

Конфиденциальность:

Обе стороны обязуются не разглашать информацию обо всех чертежах, записях, данных, книгах, отчетах, документах, а также информацию либо технического либо коммерческого характера, предоставленную ей другой стороной или по поручению другой стороны, и относящуюся к эксплуатации или техническому обслуживанию платной дороги, и такая информация не подлежит раскрытию любым иным образом, за исключением следующих случаев:

- a) в целях финансовой поддержки компании; или
- b) для строительства платной дороги, либо для технического обслуживания и эксплуатации платной дороги;
- c) в целях исполнения обязательств по соглашению; или
- d) при необходимости для раскрытия информации в соответствии с законодательством или приказами соответствующих регулятивных органов.

Вариант 4:Соглашение по эксплуатации и техническому обслуживанию:

1. Конфиденциальность информации об интеллектуальной собственности:

1.1. Вся техническая документация, чертежи, процедуры, системы, лицензии и т.д., приобретенные или зарегистрированные оператором (за исключением всей технической документации, чертежей, процедур, систем, лицензий и т.д., которые он приобрел от застройщика или через него), либо разработанные оператором или по его

поручению в отношении услуг, являются и остаются исключительной собственностью оператора.

1.2. Настоящим оператор предоставляет застройщику безвозмездное и безотзывное право пользования любой из таких позиций, указанных в Разделе 10.1.1, для всех целей, относящихся к строительству, эксплуатации, техническому обслуживанию, усовершенствованию или модернизации платной дороги и установленного оборудования в течение периода такой регистрации и (или) нормативного срока службы.

2. Конфиденциальная информация

В соответствии с настоящим Разделом 10 застройщик и его работники обязуются никогда не раскрывать любому лицу любую коммерчески чувствительную и конфиденциальную информацию, документы или записи оператора, либо иным образом использовать вышеперечисленное, в том числе:

- а) руководства по эксплуатации и техническому обслуживанию; и
- б) любое программное обеспечение либо порядок эксплуатации платной дороги или установленного оборудования, разработанные или приобретенные оператором, за исключением такой информации, которую застройщик обязан раскрыть по постановлению государственного органа или в соответствии с настоящим контрактом.

Типовые договорные статьи по документам и обмену информации

Вариант 1: Контракт на проектирование строительства платной дороги

Ведение документации, доступ к ней и ее аудит

Подрядчик обязан вести в своем офисе управляющего проектом полный комплект бухгалтерских книг и отчетных документов, подготовленных или используемых подрядчиком при осуществлении им управления, разработки графиков, калькуляции затрат и т.д. в отношении платной дороги. Подрядчик предоставляет застройщику и (или) финансирующим субъектам такие аудиторские права и предоставляет застройщику такой доступ к таким бухгалтерским книгам и отчетным документам, а также право на выборочное копирование таких бухгалтерских книг и отчетных документов, которые застройщик и (или) финансирующие субъекты) могут запросить в связи с выпуском приказа об изменении объема работ, с разрешением споров и иными вопросами, какие застройщик и (или) финансирующие субъекты посчитают обоснованно необходимыми для целей проверки соответствия с указанным контрактом и действующим законодательством.

1. В тех случаях, когда способ расчета за любую работу основан на учете издержек, такие права на проведение проверок и аудита включают все бухгалтерские книги, отчетные документы, документы и иные документальные подтверждения и учетные принципы и практику, достаточные для надлежащего отражения всех прямых и косвенных расходов любого характера, которые заявляются как понесенные и которые планируется понести за выполнение такой работы. Если

по результатам отчета обнаруживается, что подрядчику был предоставлен чрезмерный кредит в соответствии с предыдущим отчетом о ходе работ или в соответствии с промежуточной оплатой за выполненную работу, такой чрезмерный кредит кредитуются в счет текущих отчетов о ходе работ или платежей.

2. В отношении данных о ценах и о ценообразовании, предоставленных в связи с ценообразованием по приказу об изменении объема работ, если только такое ценообразование не основано на адекватной конкуренции цен, на установившихся каталожных и рыночных ценах промышленных изделий, реализованных населению в значительных объемах, либо на ценах, установленных законодательством или нормативным положением, застройщик и его представители имеют право провести проверку всех бухгалтерских книг, отчетных документов, документов и иных материалов подрядчика, относящихся к переговорам по работам или исполнению работ в соответствии с такими приказами об изменении объема работ в целях оценки точности, полноты и валюты поданных данных о цене или ценообразованию. Право на проверку распространяется на все документы, которые считаются необходимыми такими лицами для обеспечения адекватной оценки предоставленных данных о цене и ценообразованию в сочетании с используемыми в настоящем документе расчетами и прогнозами.

Вариант 2: Концессионный договор:

Отчетные документы

1 Требуемые отчетные документы

1.1 Компания, работающая по схеме ПСФЭ, обязана вести и обновлять отчетные документы, относящиеся к проекту и указанные в части I приложения X.

1.2 Государственный секретарь имеет право за свой собственный счет в течение 180 дней с начала работ по контракту предоставить компании, работающей по схеме ПСФЭ, существующие отчетные документы Государственного секретаря в отношении проектного финансирования (или их копии). В таком случае компания, работающая по схеме ПСФЭ, обязана обеспечить ответственное хранение таких документов за свой собственный счет, и в последующем такие отчетные документы будут предназначены для использования в различных целях, как если бы они являлись отчетными документами, указанными в статье 23.1.1.

2 Сохранение отчетных документов

2.1 Все отчетные документы, указанные в статье 23.1, обязаны находиться на хранении в течение срока, длительность которого составляет не менее срока, указанного в отношении таких отчетных документов в части 1 приложения 14, либо, если такой срок не указан, то в течение 7-летнего периода после завершения контрактного года, к которому относятся такие отчетные документы.

2.2. При истечении срока хранения любых отчетных документов (установленного в отношении соответствующего класса отчетных документов в части 1 приложения 14), компания, работающая по схеме ПСФЭ, обязана уведомить Государственного секретаря о своих намерениях в отношении таких отчетных документов. Если компания, работающая по схеме ПСФЭ, намерена уничтожить

такие документы или в последующем примет решение относительно их уничтожения, компания, работающая по схеме ПСФЭ, обязана уведомить об этом Государственного секретаря, и если Государственный секретаря в течение 40 дней со времени получения такого уведомления решит получить такие документы или любую их часть, компания, работающая по схеме ПСФЭ, за свой собственный счет доставляет такие документы Государственному секретарю в соответствии со способом и в такой пункт, какие укажет Государственный секретарь.

Соглашения, облигации и гарантии

Образование специальной проектной компании

Специальная проектная компания может принимать различные формы, в том числе структуру корпорации, компании с ограниченной ответственностью, товарищества с неограниченной ответственностью, товарищества с ограниченной ответственностью или совместного предприятия. Тем не менее, необходимо изучить законодательство о компаниях соответствующей юрисдикции с целью определить возможность применения каждого типа структуры в отношении специальной проектной компании. В таком законодательстве могут быть, например, предусмотрены специальные финансовые, технические или деловые требования в отношении акционеров, обязательные коэффициенты капитализации и требуемые заявления о целях. В акционерном соглашении (либо в форме соглашения об учреждении товарищества либо иного соглашения в зависимости от ситуации) закреплены соответствующие права и обязательства владельцев специальной проектной компании.

Акционерное соглашение

В акционерном соглашении закреплены права и обязанности каждого субъекта в проектной компании, которому была предоставлена концессия на проектирование, строительство, финансирование или эксплуатацию платной дороги. Вопросы, которые необходимо рассмотреть в процессе составления проекта акционерного соглашения, в некоторой степени отличаются от вопросов, касающихся любой деловой структуры: во-первых, необходимо рассмотреть вопрос относительно того будет ли субъект являться корпорацией или товариществом (либо в ряде юрисдикций компанией с ограниченной ответственностью, обладающей характеристиками обеих структур), и затем определить соответствующие права и обязанности, которыми будет наделен каждый акционер в отношении доли участия в капитале, уступок, конфликтов интересов и ограничений конкуренции. Во многих случаях стороны акционерного соглашения будут ограничены концессионным договором либо кредиторами проекта в отношении каждого из указанных вопросов.

Во многих случаях такой концессионер является специальной проектной компанией или совместным предприятием компаний, которые будут отвечать за осуществление концессии. Таким образом, существует внутренний конфликт интересов между акционерами как владельцами проектной компании и собственниками компаний-подрядчиков и операторов дороги. С целью ослабления такого конфликта в акционерном соглашении нередко содержатся положения, направленные на ограничение полномочий акционеров голосовать по контрактам, в осуществлении которых предусматривается их участие, на дальнейшее участие подрядчиков вплоть до завершения проекта и на обеспечение поддержания кредитоспособности кредиторов.

В акционерные соглашения по проектному финансированию нередко включают следующие основные условия:

В положениях о конфликте интересов может содержаться требование о сверхквалифицированном большинстве голосов в отношении решений, которые,

безусловно, принесли бы выгоду одному или нескольким акционерам, чтобы голоса только заинтересованных сторон не позволяли определять результат такого конкретного голосования.

Преимущественные права нередко применяют для обеспечения того, чтобы первоначальные участники продолжали свою деятельность до тех пор, пока не будут достигнуты основные этапы в развитии. В стандартном положении о преимущественных правах указывается, что акционер, намеревающийся передать свои акции третьей стороне до достижения определенных основных этапов работы, сначала обязан предложить свои акции остальным акционерам по справедливой рыночной цене.

Оговорка о недопущении конкуренции предусматривает обеспечение того, чтобы акционеры соблюдали свои обязательства в отношении проекта, и в оговорке может содержаться требование, запрещающее акционерам участвовать в каком-либо конкурирующем предприятии, либо иным образом препятствовать достижению целей проекта. Тем не менее, в таких положениях необходимо учитывать законодательство о конкуренции соответствующих юрисдикций.

Положения о доле участия в капитале также направлены на обеспечение того, чтобы участники прилагали все усилия для реализации проекта, а также для обеспечения того, чтобы спонсоры оставались жизнеспособными в финансовом плане – важная проблема как для правительства, предоставляющего концессию, так и для внешних кредиторов. Несмотря на то, что условная доля участия в капитале является общепринятой практикой, в соответствии с которой акционер не обязан вкладывать свою сумму подписки на акционерный капитал до тех пор, пока в ней не возникнет необходимость, нередко кредиторы требуют от акционеров получить аккредитив или платежную гарантию в качестве условия, позволяющего ему стать акционером. Акционерные соглашения также могут предусматривать дополнительные кредитные обязательства, превышающие суммы подписки на акции. Некоторые акционеры – обычно местные субъекты в развивающихся странах, не располагающие финансовым капиталом, могут быть наделены правом вкладывать свой капитал в натуре, например, путем безвозмездной передачи участка земли или предоставления услуг для осуществления проекта. Тем не менее, особое внимание необходимо уделить обеспечению справедливой оценки таких вкладов.

Положения об управлении предусматривают соответственные полномочия различных акционеров, и, как указывалось в Разделе «Конфликт интересов» выше, нередко предусматривают разделение вопросов, которые необходимо решать единогласно путем сверхквалифицированного большинства голосов или простого большинства голосов в зависимости от их значимости для проекта. В некоторых случаях акционерное соглашение предусматривает переуступку определенным сторонам основной ответственности за принятие решений по основным вопросам, в которых они обладают конкретным опытом и знаниями.

Положения о разрешении тупиковой ситуации также являются важными для закрепления порядка разрешения споров в тех случаях, когда требуется единогласие и когда акционеры не могут прийти к соглашению. Положения могут включать обязательства по достижению консенсуса между членами правления или среди руководителей участвующих акционеров, а при невозможности достижения консенсуса, предусматривается рассмотрение спора внешним арбитражем.

Кредитные соглашения

Для реализации многих проектов ГЧП в автодорожной сфере необходимы финансовые средства, предоставляемые из нескольких источников. Финансирование наиболее крупных проектов ГЧП предусматривает сочетание заемных средств и собственного капитала с различными классами акционерного капитала и несколькими уровнями заемных средств. Для строительства протяженной платной дороги требуются займы не только от коммерческих банков, но также от одного или нескольких многосторонних экспортно-кредитных агентств, сроки погашения кредита которых являются, вероятно, более длительными, чем сроки, предлагаемые коммерческими банками. Кроме того, ряд кредиторов может подчиняться другим кредиторам, ряд кредиторов может быть защищен залоговым правом, в то время как другие нет (например, банки, предоставляющие только рабочий капитал), и, таким образом, стремление кредиторов обеспечить свои позиции среди других кредиторов является очевидным на протяжении всего срока реализации проекта на основе межкредитного соглашения. Межкредитные соглашения обеспечивают рассмотрение вопросов относительно того обязаны ли кредиторы всех уровней достичь согласия прежде, чем любой из них может добиться досрочного возвращения своих кредитов, либо предпринять принудительные действия против проекта.

Права кредиторов

См. Раздел «Законодательство об обеспечении и банкротстве» в главе «Законодательная база».

На веб-сайте Всемирного банка «Инфраструктура и законодательство» размещена полезная информация под заголовком «Вопросы о кредиторах».



Страница Всемирного банка «Инфраструктура и право» (потребуется логин и пароль; для доступа выберите «создать учетную запись»)

<http://web.worldbank.org/external/default/secmain?theSitePK=4817374&pagePK=4710368&contentMDK=21759230&menuPK=5099523&piPK=64860384#sample>

Всемирный банк координировал реализацию мероприятий по разработке стандартов, относящихся к банкротству и правам кредиторов. Указанная информация находится в базе данных Всемирного банка по Глобальному законодательству о банкротстве под заголовком «Принципы и руководящие положения».



<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/LAWANDJUSTICE/GILD/0,,pagePK:181022~theSitePK:215006,00.html>

Две основные проблемы, которые стоят перед кредиторами проекта при осуществлении любой данной операции по проектному финансированию, заключаются в следующем (i) гарантированное получение эффективного обеспечения большей частью имущества, если не всем имуществом проекта (включая акции проектной компании, контракты по доходам от контракта на основе переуступки дебиторской задолженности, прав

проектной компании в связи с проектными соглашениями и движимое и недвижимое имущество проектной компании), и (ii) возможность установления контроля над проектом в максимально короткие сроки в случае возникновения финансовых затруднений с осуществлением проекта (в ряде случаев установление контроля называется «правами вмешательства»).

Право на обеспечение через активы проекта. Обычно проектная компания не имеет права передавать или переуступать какие-либо активы проекта, соглашения или права и обязательства третьей стороне без предварительного согласия принимающей страны. Тем не менее, для проектной компании является важным иметь полномочия, позволяющие ей предоставлять кредиторам обеспечение через активы, соглашения, права и обязательства по проекту в целях получения соответствующего финансирования по проекту или в обмен на получение такого финансирования.

Таким образом, правительство принимающей страны и проектная компания обязаны предоставить кредиторам обеспечение в полном объеме, которое может явиться необходимым в целях финансирования проекта (т.е. с целью достижения «осуществимости» проекта). Кроме того, принимающее правительство должно обеспечить юридические рамки, способствующие эффективному созданию и реализации залоговых прав в связи с долговыми обязательствами, без которых существование структуры финансирования проекта было бы невозможным.

Передоверие или права вмешательства. Обычно к правительству принимающей страны обращаются с требованием (i) предоставить кредитору право «унаследовать» права и обязательства проектной компании в случае неисполнения обязательств проектной компанией по проектному соглашению, и (ii) заменить проектную компанию в случае невозможности исполнения обязательств по финансовым соглашениям. Кредиторы в соответствии с указанными «правами вмешательства» обычно имеют возможность исправить недостатки ранее неисполненных обязательств по проектным соглашениям и имеют право заменить проектную компанию субъектом по своему выбору (при соблюдении определенных критериев, относящихся к эффективности такой третьей стороны в осуществлении дальнейшего развития, эксплуатации или управления проектом).

Гарантии

Гарантии обычно предоставляются кредиторам в целях финансирования инфраструктуры в тех случаях, когда спрос на финансирование является высоким и предусматривает привлечение частного сектора, политические и суверенные риски являются существенными, и финансирование с большим сроком погашения является исключительно важным для жизнеспособности проекта, как это имеет место в автодорожной сфере, в которой период завершения является длительным и срок окупаемости расходов находится от 5 до 15 лет.

Путем покрытия рисков, которые рынок не в состоянии нести или адекватным образом оценить, гарантии позволяют сократить финансовые издержки, привлечь дополнительные источники финансирования и продлить сроки платежа по кредиту. Гарантии являются наиболее ценными в тех случаях, когда деятельность, традиционно осуществляемая и финансируемая правительством, передается частному сектору, но при этом правительство и его организации продолжают принимать участие в такой деятельности.

Описание гарантий, предоставляемых правительством для повышения привлекательности проекта для частных субъектов, приведено в Модуле 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Финансовая методика».

При предоставлении гарантий международной финансовой организацией, такой как Всемирный банк, участие гаранта позволяет ускорить операции. Такая организация, как Всемирный банк, может предоставить либо частичную гарантию риска, либо частичную кредитную гарантию.

Частичная гарантия риска обеспечивает платеж в случае неисполнения обязательств по обслуживанию долга, обусловленного неисполнением суверенных договорных обязательств или возникающего в связи с определенными политическими форс-мажорными ситуациями. Указанный тип гарантий является приемлемым для частных проектов, в частности, для «финансирование с ограниченным правом требования», как и в рамках проектов по соглашению «строительство - эксплуатация – передача», «строительство – владение – эксплуатация» и в рамках аналогичных концессионных проектов. Инвесторы и кредиторы также могут столкнуться с трансфертными рисками ввиду ограничений на получение иностранной валюты, таких как процедурные задержки со стороны правительства, либо внесение нежелательных поправок в законодательство или нормативные положения о валютном регулировании, в то время как частичная гарантия риска охватывает указанное выше.

Обычно частичная кредитная гарантия позволяет продлить сроки возврата кредита сверх сроков, которые частные кредиторы могли бы предоставить, например, на основе предоставления гарантии выплат в более поздние сроки или на основе предоставления стимулов кредиторам для продления сроков краткосрочных займов. Такие гарантии обычно используют в отношении государственных проектов, предусматривающих суверенное заимствование. Необходимость в таких гарантиях возникает при доступности краткосрочного финансирования (например, на период строительства), но перспективы продления такого финансирования являются неопределенными. Цель заключается в продлении срока кредита сверх срока, на который кредиторы могли бы согласиться в ином случае.

Встречная гарантия

В соответствии со своим Уставом Всемирный банк требует предоставления встречной гарантии от правительства страны осуществления проекта. Встречная гарантия правительства предоставляется Всемирному банку на основе соглашения о возмещении, в соответствии с которым правительство обязано возместить Всемирному банку любые платежи, осуществленные Всемирным банком по его гарантии.

Встречная гарантия правительства идет в зачет ежегодного бюджета расходов и в большинстве стран для этого требуется законодательный акт.

В контексте завершения строительства, обычно относящегося к строительному контракту, как нанимающий орган, так и кредиторы требуют гарантию на завершение строительства, которая обычно принимает форму письма-обязательства, подкрепленного определенными расчетами и выданное строительной компанией до завершения строительства. Такая гарантия направлена на передачу риска завершения строительства от концедента и кредиторов строительной компании, которая, в свою очередь, способствует дальнейшему развитию всего проекта.

Облигации

Облигации, гарантирующие заказчику возмещение убытков при невыполнении подрядчиком своих обязательств, гарантии предложения, гарантии качества и гарантийное платежное обязательство по контракту являются механизмами повышения качества кредита, используемыми для поддержки финансовых обязательств подрядчика по контракту. В соответствии с такой структурой третья сторона, обычно банк, выдает облигацию, гарантирующую выплаты бенефициарию, если сторона, связанная долговыми обязательствами, не в состоянии выполнить контракт. Строительные подрядчики обычно обязаны предоставить облигацию, гарантирующую заказчику возмещение убытков при невыполнении подрядчиком своих обязательств, в виде процентной суммы от стоимости контракта.

От подрядчиков также могут потребовать предоставление гарантии предложения в поддержку их обязательств до присуждения контракта. Гарантии качества служат поддержкой для обязательств подрядчика по выполнению текущих операций по техническому обслуживанию. Гарантийные платежные обязательства выдаются проектной компании для гарантии того, что подрядчик соблюдает свои платежные обязательства по контракту, например, для оплаты заранее оцененных убытков при задержке с завершением строительства.

В каждом случае невозможность выполнения условий контракта обеспечивает введение в действие поручительства, на основании которого была выдана облигация с целью исполнения договорных обязательств вплоть до суммы облигации. Кредиторам проекта также обычно переуступают права на облигацию как части имущественного обеспечения для проектного займа.

Перезаключение и уточнение контракта

Контракты ГЧП скорее подлежат адаптации и перезаключению, чем другие контракты в силу ряда причин, обусловленных характером контракта, особенностью сторон и длительным сроком реализации проекта. С содержанием данного Раздела, в котором излагаются правовые аспекты перезаключения контракта, необходимо ознакомиться при одновременном ознакомлении с материалом Модуля 5 -> «Поправки к контрактам и урегулирование споров», в котором изложены методы и процедуры.

Основания для перезаключения контракта

В последнем отчете Всемирного банка (2004 г.) указывается, что в странах Латинской Америке доля перезаключенных инфраструктурных проектов составила 41 процент, в частности, в транспортной отрасли, и что такие перезаключения имели место в течение 2-х лет с момента присуждения контракта. В отчете подчеркивается тот факт, что такое большое количество перезаключенных контрактов превышает ожидаемые и приемлемые уровни и вызывает беспокойство относительно обоснованности концессионной модели. В отчете также указывается, что такой высокий процент перезаключений может свести на нет все преимущества процесса конкурентных торгов, который превращается в двусторонние переговоры между оператором, выигравшем торги, и правительством. На этом этапе оператор обладает существенными преимуществами, т.к. правительство нередко не имеет возможности отказаться от перезаключения и обычно не готово предъявлять претензии за бездействие и позволяет оператору ликвидировать концессию, опасаясь неблагоприятной политической реакции и дополнительных операционных издержек.

В отчете, содержащем анализ причин такого процесса, указывается, что если участники торгов считают, что перезаключение является возможным и вероятным, на их стратегическую линию поведения и тендерные предложения будет оказано негативное воздействие, и маловероятно, что процесс приведет к выбору наиболее эффективного оператора, как было запланировано. Соответствующий ответ правительства заключается в том, чтобы не уступать конъюнктурным требованиям на перезаключение и позволить операторам отказаться от концессии, т.к. цена того стоит, поскольку такой подход фактически позволяет правительству создать себе репутацию правительства, которое неохотно идет на рассмотрение запросов о перезаключении договоров и, следовательно, не поощряет агрессивные конкурсные предложения в будущем.

Далее в отчете указывается, что в период с 1990 по 2001 гг. было аннулировано только 48 частных инфраструктурных проектов из 2485 проектов, реализуемых во всем мире, однако из этого числа 19 проектов относились к строительству платных дорог, что указывает на максимальное число аннулированных проектов в данной отрасли.

В отчете вопрос о перезаключении контрактов рассматривается как самая серьезная проблема в отношении концессий, и особое внимание уделяется решениям, предусматривающим, что перезаключение должно иметь место только в том случае, когда оно оправдано непредвиденными обстоятельствами, предусмотренными в начальном контракте.



«Предоставление и пересмотр инфраструктурных концессий - правильный подход», Луис Х. Гуаш, Всемирный банк. 2004 г. Луис Х. Гуаш. Департамент развития Института Всемирного банка, 2004 г.

Рекомендации по усовершенствованию

Цель заключается в усовершенствовании структуры концессий для обеспечения долгосрочной эффективности отрасли и более строгого соблюдения контрактных условий как правительством, так и оператором. Для создания такой среды концессионные контракты должны включать следующее: (i) положения, необходимые для разработки контрактов, в которых основное внимание сосредоточено на обеспечении долгосрочной эффективности отрасли и ликвидации стимулов для конъюнктурных торгов и перезаключений, и (ii) положения, необходимые для реализации положений, препятствующих конъюнктурным перезаключениям и обеспечивающих соблюдение условий контракта.

Договорные положения, направленные на обеспечение долгосрочной эффективности отрасли

- a) Концессионные договоры необходимо присуждать на конкурентной основе, и они должны быть разработаны во избежание двусмысленности таких вопросов как режим активов, оценка инвестиций, выходные показатели, порядок и руководящие положения по корректировке тарифов, критерии по досрочному расторжению договора и порядок разрешения споров.
- b) В концессионных договорах должны содержаться статьи, в соответствии с которыми правительство обязано проводить политику, направленную на исключение перезаключения договоров за исключением случаев четко определенных оснований. Концессионные договоры должны предусматривать процедуру корректировки и уровень корректировки: первый пересмотр тарифов не должен проводиться, как минимум, в течение пяти лет, если только не возникнут непредвиденные обстоятельства по контракту.
- c) Концессионные договоры должны предусматривать значительную сумму компенсации оператором в случае внесения изменений в договор правительством в одностороннем порядке, в том числе штрафов.
- d) Необходимо рассмотреть вопрос о том, чтобы обязать операторов выплачивать значительную пошлину при подаче запроса на перезаключения договора. Такая пошлина подлежит возмещению только в том случае, если решение о перезаключении принято в пользу оператора.
- e) Необходимо проводить детальный анализ на первый взгляд агрессивных тендерных предложений до присуждения концессионного договора. Оператор будет обязан внести облигации, гарантирующие заказчику возмещение убытков при невыполнении подрядчиком своих обязательств, имеющие существенную стоимость.

Договорные положения, направленные на надлежащее осуществление и обеспечение соблюдения условий договора

- a) Необходимо избегать быстро подготовленных концессионных программ.
- b) Инфраструктурные концессии необходимо присуждать на основе проведения конкурсных торгов, а не на основе прямых или двусторонних переговоров и исключительно после определения квалификации участников торгов.
- c) Соответствующая нормативно-законодательная база и регулятивный орган должны быть созданы и действовать до присуждения концессии, при этом они должны обладать достаточной независимостью и реализационными способностями с целью высокоэффективной реализации нормативно-правовых актов и сдерживания политического оппортунизма. Вместо инвестиционных обязательств необходимо использовать цели достижения результата.
- d) Должны быть созданы и действовать надлежащие регулирующие принципы бухгалтерского учета всех активов и пассивов во избежание какой-либо двусмысленности в отношении нормативного режима и распределения издержек, инвестиций, базисных активов, доходов, операций с третьими сторонами, гонорара за управленческие услуги и операционных и финансовых переменных.

Несмотря на то, что вышеуказанные рекомендации направлены на восстановление доверия «концессионной модели», следует подчеркнуть, что не существует в мире одной концессионной модели, а огромное число вариантов в зависимости от страны или правовых систем, в которых рассматривается концепция, до сих пор имеющая широкое определение.

Перезаключение концессий до настоящего времени остается основной проблемой в некоторых странах, например, в странах Латинской Америки, в которых концессия рассматривается, по меньшей мере, с правовой точки зрения скорее как коммерческий контракт между равными по силе сторонами, и условия которой разрабатываются на основе переговоров между сторонами. Только в таких странах перезаключение создает такую проблему и угрозу.

Существуют другие страны и правовые системы, в которых указанная проблема представляет собой скорее проблему адаптации концессии к изменяющимся обстоятельствам, а не проблему перезаключения договоров.

Адаптация или перезаключение договоров

В ряде стран или правовых систем, имеющих давние традиции концессий в государственной инфраструктуре, концессионный договор не является стандартным коммерческим договором между равными по силе сторонами, а скорее представляют собой гибридный документ, сочетающий в себе особенности договора и нормативно-правового акта. В таких странах он называется административным договором, регулируется специальным законодательством и приводится в исполнение специальными административными судами. Вопрос о перезаключении не стоит, т.к. отсутствует необходимость ведения переговоров органами государственного управления ввиду того, что они могут выдвинуть свои требования при определенных условиях в отношении своего частного концессионера, у которого нет иного выбора, как только исполнять договор.

Первая и основная причина заключается в том, что стороны находятся не в равных условиях. Одна сторона является органом государственного управления, представляющим общественные интересы и, таким образом, обладающая определенными правами, позволяющими ей вносить изменения в договор в

одностороннем порядке без согласия на то частной стороны. Таким образом, существует определенный дисбаланс между сторонами, которые, тем не менее, обязаны ладить между собой, когда финансовое равновесие договора было нарушено односторонними действиями органов государственного управления в ущерб частного концессионера. Последствия такого чрезвычайного права заключаются в автоматической компенсации концессионера таким образом, чтобы обеспечивалось восстановление финансового равновесия договора.

Кроме того, характер договора, касающегося предоставления услуг государству, способствует усилению его специфичности на основе требования адаптироваться к необходимости предоставления таких общественных услуг.

Наконец, ввиду того, что договор в большинстве случаев является долгосрочным договором, еще больше возрастает риск необходимости адаптации к изменившимся обстоятельствам.

Сущность такой системы состоит в том, что органы государственного управления уверены в том, что они в состоянии внести изменения в договор, которые могут быть обусловлены общественными интересами, исключая при этом необходимость «перезаключать» договор и не подвергаясь риску противодействия и провала, присущего процессам пересмотра и внеочередного пересмотра договора, образующих часть «концессионных договоров частного права», в то время как частный концессионер уверен в том, что какие бы поправки и изменения не вносились в отношении него в договор в одностороннем порядке, финансовое равновесие договора будет сохранено, а вместе с ним и его прибыли.

Это позволяет создать климат взаимного доверия, обеспечивающего долгосрочное партнерство, которое развивается во благо частных концессионеров и государственной инфраструктуры. Франция представляет собой пример такой системы.

Обстоятельства, обуславливающие адаптацию договора

Существуют две категории обстоятельств, которые могут привести к адаптации договора. Первая категория включает изменение условий - либо изменения законодательных и нормативно-правовых условий, либо изменения экономических условий.

Из изменений законодательного и нормативно-правового характера лишь только те изменения, которые относятся, в частности, к проекту ГЧП или одному конкретному проекту, приводят к адаптации договора в противоположность другим общим законодательным изменениям, которые рассматривались бы в качестве обычных деловых рисков.

Из изменений экономических условий только те изменения, которые находятся вне контроля концессионера и характер которых концессионер не был в состоянии учесть в период проведения переговоров по заключению проектного соглашения, приводят к адаптации. Например, оператор платной дороги, обладающий исключительной концессией, по всей вероятности, не предвидел принятия риска сокращения объема перевозок, обусловленного последующим введением в эксплуатацию альтернативной бесплатной дороги любым субъектом, кроме нанимающего органа. Тем не менее, обычно ожидается, что оператор обязан учитывать приемлемое повышение стоимости рабочей силы в течение всего срока службы проектного объекта, таким образом, факт увеличения заработной платы выше ожидаемого уровня не будет являться достаточным основанием для оправдания адаптации договора.

Вторая категория изменений обусловлена изменениями, вносимыми по требованию нанимающего органа, такими как пересмотренные технические требования на строительное проектирование или дополнительные эксплуатационные требования. В обоих случаях концессионер будет обязан выполнять работу в соответствии с требованиями при условии адекватной компенсации за дополнительное финансовое бремя, возникшее в результате таких изменений.

Условия для успешного завершения проекта и осуществления концессий

Как показывает опыт, успех контрактов ГЧП заключается скорее не в жестком соблюдении договорных положений, а во взаимном доверии сторон, в сочетании с их готовностью действовать в качестве партнеров при взаимовыгодной реализации проекта.

В таких странах как Великобритания, в которых контракты ГЧП представляют собой контракты частного права, о чем говорилось выше, результаты исследований, проведенных после десятилетнего периода работы, включающей как успешный, так и неудачный опыт реализации программ ГЧП (частная финансовая инициатива), говорят в пользу более тесного партнерского подхода при последовательном отказе от жесткой политики обеспечения исполнения договора, благодаря чему для органов государственного управления и частных концессионеров создаются стимулы для более тесного сотрудничества для совместной реализации общего проекта что, в конечном итоге, и должно стать целью истинного партнерства.

МОДУЛЬ 5

РЕАЛИЗАЦИЯ И

МОНИТОРИНГ

Модуль 5

Реализация
и мониторинг



СТРАНИЦА ОСТАВЛЕНА ПУСТОЙ

МОДУЛЬ 5

РЕАЛИЗАЦИЯ И МОНИТОРИНГ

Этапы построения государственно-частного партнерства: от идентификации проектов к управлению контрактами

Оглавление

ЭТАП 1: ИДЕНТИФИКАЦИЯ, ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ И ВЫБОР ПРОЕКТОВ	3
Цикл ГЧП	3
Выбор проектов ГЧП	6
<i>Определение потенциальных проектов ГЧП.....</i>	<i>6</i>
<i>Определение приоритетов</i>	<i>7</i>
<i>Процесс принятия решений и отбор проектов</i>	<i>8</i>
<i>Анализ по множеству критериев в ГЧП</i>	<i>9</i>
<i>Критерии отбора проектов ГЧП</i>	<i>11</i>
<i>Процесс анализа по множеству критериев.....</i>	<i>13</i>
<i>Проверенный на практике пример анализа по множеству критериев</i>	<i>14</i>
Соотношение цены и качества и компаратор государственного сектора (КГС)	19
<i>Что такое КГС?.....</i>	<i>21</i>
<i>Количественные показатели КГС.....</i>	<i>23</i>
<i>Применение КГС.....</i>	<i>28</i>
ЭТАП 2: КОМПЛЕКСНАЯ ЭКСПЕРТИЗА И ОБОСНОВАНИЕ	31
Технико-экономическое обоснование	33
<i>Техническая оценка</i>	<i>34</i>
<i>Социально-экономический анализ затрат и выгод.....</i>	<i>34</i>
<i>Финансовый анализ</i>	<i>36</i>
<i>Оценка и распределение рисков</i>	<i>36</i>
<i>Бизнес-кейс государственно-частного партнерства.....</i>	<i>36</i>
Техническая оценка	38
<i>Прогнозирование спроса</i>	<i>38</i>
<i>Технические аспекты</i>	<i>42</i>
<i>Технологии</i>	<i>42</i>
Социально-экономическая оценка	43
<i>Обоснование проекта.....</i>	<i>43</i>
<i>Основы затрат и выгод</i>	<i>43</i>
<i>Экономическая внутренняя норма доходности и чистый дисконтированный доход</i>	<i>48</i>
<i>Риск и уязвимость</i>	<i>49</i>
Социальные и экологические исследования	51
Финансовый анализ	53
<i>Вводные данные финансового моделирования</i>	<i>53</i>
<i>Результаты финансового моделирования</i>	<i>55</i>
<i>Оценки посредством финансового моделирования</i>	<i>55</i>
<i>Повышение тарифов</i>	<i>56</i>
<i>Финансовый анализ и концессионные соглашения.....</i>	<i>57</i>
<i>Повышение кредитного качества.....</i>	<i>58</i>
<i>Оценка государственной финансовой поддержки.....</i>	<i>59</i>

МЕХАНИЗМЫ ГЧП	65
<i>Выбор механизма ГЧП</i>	65
<i>Широко используемые механизмы</i>	68
<i>Другие аспекты механизма СВЭП («Строительство-владение-эксплуатация-передача»)</i>	69
<i>Контракты, основанные на эффективности (КОЭ) и обслуживание дорожной сети</i>	70
УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ	72
<i>Идентификация рисков</i>	72
<i>Распределение рисков</i>	72
<i>Меры по снижению рисков</i>	<i>Ошибка! Залка не определена.</i>
<i>Практические аспекты риска и условные обязательства</i>	74
<i>Снижение рисков в государственно-частном партнерстве в области автодорог</i>	78
ЭТАП 3: КОНТРАКТНО-ЗАКУПОЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	80
ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКУПОК	82
<i>Зачем участвовать в тендере?</i>	82
<i>Конкуренция: обеспечение эффективности и недопущение коррупции</i>	82
НЕЗАПРАШИВАЕМЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ	85
<i>Почему появляются нежелательные предложения?</i>	85
<i>Проблемы с незапрашиваемыми предложениями</i>	86
<i>Новый взгляд на незапрашиваемые предложения</i>	87
<i>Система работы с незапрашиваемыми предложениями</i>	90
<i>Принципы и связанный с ними выбор</i>	90
<i>Резюме</i>	90
ВОПРОСЫ ТЕНДЕРА	92
<i>Определение объема работ</i>	92
<i>Прочие соображения</i>	92
<i>Определение ожидаемых результатов</i>	94
КОНКУРСНЫЕ ТОРГИ	96
<i>Обеспечение конкуренции и прозрачности</i>	96
<i>Привлечение лучших потенциальных претендентов</i>	97
КОНЦЕССИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНКУРСНЫХ ТОРГОВ	98
<i>Предварительный квалификационный отбор</i>	99
<i>Подготовка проекта контракта</i>	102
<i>Торги</i>	103
<i>Конкурсная документация</i>	106
<i>Критерии оценки</i>	108
<i>Переговоры по контракту и присуждение (процедура в одну стадию)</i>	112
<i>Переговоры по контракту и присуждение (процедура в две стадии)</i>	113
КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНКУРСНЫХ ТОРГОВ	114
<i>Предварительный квалификационный отбор</i>	115
<i>Разработка проекта контракта</i>	117
<i>Проведение тендера</i>	119
ЭТАП 4: ПРИСУЖДЕНИЕ КОНТРАКТА	122
ПЕРЕГОВОРЫ С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ	122
ФИНАНСОВОЕ ЗАКРЫТИЕ	122
СТРУКТУРА РИСКОВ	123
ЭТАП 5: УПРАВЛЕНИЕ КОНТРАКТОМ	126
ОПРЕДЕЛЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КОНТРАКТАМИ	127
<i>Вопросы, затрагиваемые в рамках управления контрактами</i>	127
<i>Деятельность в рамках управления контрактами</i>	128
<i>Подготовка к управлению контрактами</i>	129
<i>Критерии управление контрактами для проектов платных дорог</i>	130
<i>Финансовые аспекты управления контрактом</i>	131
<i>Институциональные аспекты управления контрактами</i>	131
ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ КОНТРАКТОМ	133

<i>Задачи по управлению контрактом во время закупочно-контрактного этапа</i>	134
<i>Этап строительства</i>	134
<i>Этап предоставления услуг</i>	135
ПЕРЕДАЧА ОБЪЕКТОВ ПО ЗАВЕРШЕНИИ КОНТРАКТА	136
<i>Требования о возврате объекта правительству</i>	136
<i>Качество предоставляемых услуг</i>	137
<i>Остаточный ресурс</i>	137
ПОПРАВКИ К КОНТРАКТАМ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ	139
ПОПРАВКИ И ИЗМЕНЕНИЯ В КОНТРАКТАХ ГЧП	139
<i>Основные недостатки</i>	139
<i>Эпизодические преимущества</i>	140
<i>Причины и результаты пересмотра</i>	140
<i>Кто инициирует процесс пересмотра?</i>	142
<i>Уроки, извлеченные из пересмотра контрактов</i>	142
<i>Прочие изменения в контракте</i>	144
РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ	145
<i>Необходимость разрешения споров</i>	145
<i>Опыт Чили</i>	146
КОНСУЛЬТАНТЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ	147
СТОИМОСТЬ УСЛУГ КОНСУЛЬТАНТОВ	149
УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КОНСУЛЬТАНТОВ	150
ВИДЫ НЕОБХОДИМЫХ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ НАВЫКОВ	151
<i>Технико-экономическое обоснование и процесс сделки</i>	152
<i>Знание рынка</i>	152
<i>Коммуникативные навыки</i>	153
ПОСОБИЕ РРІАФ И ВСЕМИРНОГО БАНКА ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ КОНСУЛЬТАНТОВ	154
ОРГАНИЗАЦИЯ	155
<i>Поиск активных сторонников</i>	155
ПРОЦЕСС ДИАЛОГА	158
ЗОНДИРОВАНИЕ РЫНКА	159
<i>Задачи зондирования рынка</i>	160
<i>К каким представителям частного сектора следует обращаться?</i>	162
<i>Преимущества и риски зондирования рынка</i>	162
ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАМОК БИЗНЕС-СХЕМЫ И ТРЕБОВАНИЙ	164
<i>Зондирование рынка может выявить несколько вариантов</i>	164
ПАМЯТНАЯ ЗАПИСКА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ДИСКУССИИ	166
<i>Масштаб проекта, включая диапазон услуг</i>	166
<i>Проведение дискуссий с частной стороной</i>	167
<i>Важные соображения</i>	167

Контрольная таблица для Модуля 5 «Политика и планирование» Разделы «Сборника»

Раздел «Сборника»	Основные задачи	Комментарии
	ЭТАП 1 – Выбор проекта ГЧП	
<ul style="list-style-type: none"> • Выбор проектов ГЧП <ul style="list-style-type: none"> ○ Идентификация; ○ Приоритизация и ○ Выбор. ○ Соотношение цены и качества (СЦК) и компаратор государственного сектора (КГС). 	<p>Работа над переходом от длинного списка автодорожных проектов к отдельным проектам ГЧП</p> <p>Разработка критериев отбора и выбор проектов из длинного списка в рамках отраслевого планирования в Модуле 3. Проведение анализа по множеству критериев и приоритизация проектов.</p> <p>Определение достаточно надежных проектов для работы по технико-экономическому обоснованию тех проектов ГЧП, которые обладают наиболее высоким потенциалом.</p> <p>Обзор критерии оценки соотношения цены и качества. Проведение первичного сравнения проектов в рамках ГЧП и традиционных типов государственных закупок.</p>	<p>Важный этап для формирования группы готовящихся проектов (даже если на первых порах она будет включать лишь небольшое число проектов).</p> <p>Применение представителями государства на начальном этапе простых методик и последующего создания группы проектов.</p> <p>На этом этапе можно начинать изучение СЦК И КГС (хотя в данный момент оно будет крайне субъективным в связи с ограниченностью информации).</p> <p>Изучение СЦК И КГС также может и (или) должно проводиться на последующих этапах.</p>
Основные результаты - этап 1	Комплекс разрабатываемых высокоперспективных проектов ГЧП или, по крайней мере, несколько автодорожных проектов с перспективой создания ГЧП и адекватного соотношения цены и качества	
	ЭТАП 1 – Выбор проекта ГЧП	
<ul style="list-style-type: none"> • Комплексная оценка и технико-экономическое обоснование <ul style="list-style-type: none"> ○ Состав ТЭО; ○ Техническая оценка; ○ Социально-экономическая оценка и социально-экологические исследования; 	<p>Составление полного и исчерпывающего ТЗ;</p> <p>Привлечение консультантов;</p> <p>Предварительное планирование и предварительная смета;</p> <p>Гарантии экономической реалистичности проекта, а также учета, минимизации и (или) компенсации социальных издержек.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Значение качества ТЗ для подготовки проекта; • См. разделы «Сборника» по консультантам; • Предварительное планирование имеет большое значение, так как оно позволяет определить примерные рамки и рассчитать ценовой коридор; • Широкий спектр анализа социальных издержек и выгод;

- | | | |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Финансовый анализ. | <p>Финансовые исследования должны показать:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Финансовые показатели проекта с применением финансовой модели; (ii) Необходимость правительственной поддержки (непосредственной или потенциальной); (iii) Приемлемость для банков, включая возможность предоставления гарантий; (iv) Завершение оценок СЦК и КГС. На основании полученных данных: если КГС имеет отрицательное значение, обсудить возможность возвращения проекта в рамки государственных закупок; (v) Количественные анализы рисков, включая стоимость резервной поддержки; (vi) Бизнес-план, включая схему ГЧП (см Модули 2-4 и 3-й этап) | <ul style="list-style-type: none"> • Необходимо проведение всестороннего финансового анализа; • К правительственной поддержке относится дополнительное финансирование устойчивости, аннуитет, скрытые сборы, и т.д. Поддержка, связанная с гарантиями, как правило, именуется «резервная поддержка», если она зависит от неопределенной ситуации в будущем. |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Оценка рисков | <p>Риски должны быть полностью выявлены, распределены и минимизированы (включая, по возможности, описание нескольких сценариев).</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Оценка рисков должна включать выявление, распределение и минимизацию рисков. |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Правовые рамки | <p>Гарантии соответствия проекта правовым рамкам или наличие мер, обеспечивающих это соответствие.</p> | <p>См. правовые рамки и основы проектов (Модули 2 и 4).</p> |
| | <p>Этап комплексной оценки и ТЭО, как правило, включает разработку проекта концессионного контракта.</p> | <p>ЮНСИТРАЛ, PPIAF и Модуль 4 «Сборника» предлагают описание передового опыта в области планирования концессий и их принципов.</p> |
| | <p>Гарантии соответствия концессионного контракта передовому опыту и ТЭО.</p> | <p>Данные о (проекте) концессии из ТЭО.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ○ Консультации | <p>Проведение консультаций;</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. С общественностью; 2. С другими государственными агентствами, органами ГЧП, МФО, органами государственного | <p>См. виды консультаций и подход к ним в соответствующих разделах «Сборника».</p> |

3. Зондирование частного сегмента рынка.

Управление контрактами

Составление проекта и схемы плана управления, включая вопрос о том, кто из партнеров (государственный или частный участник), и, далее, какой отдел (или отделы) закупочного органа будет (будут) отвечать за частный сектор.

Особая необходимость в предварительном планировании:

1. В тех случаях, когда управление и мониторинг будут сопряжены с существенными годовыми издержками для одного или обоих партнеров, а также
2. Если «отдел» управления и мониторинга ГЧП отличается от «отдела» проектного планирования из закупок.

Основные результаты - этап 2

Хорошо разработанное и в целом приемлемое (для рынка, общественности и правительства) ТЭО, освещающее все вопросы и представляющее уверенную основу для перехода к работе над тендером

ЭТАП 3 – Проведение тендера и заключение контракта

• Закупки

○ Общие принципы

Обеспечить: завершение подготовки проекта, привлекательность, банковскую перспективность выставляемого на тендер проекта, а также приемлемость рисков для обеих сторон.

Закупки в рамках ГЧП отличаются от традиционных государственных закупок; подписываемый контракт подразумевает предоставление услуг определенной организацией (традиционные закупки предусматривают непосредственное предоставление объектов инфраструктуры).

Составление реалистичного плана закупок (с методическими указаниями – т.е., принципами и графиком исполнения).

См. «Сборник» и информацию о передовом опыте.

Завершение работы над проектом концессионных документов.

○ Незапрашиваемые предложения

Если стратегия ГЧП допускает незапрашиваемые предложения, установить ограничения по годами (предлагаемый минимум – 1 предложение). Обеспечить соответствие предполагаемого проекта государственным потребностям, его особенность (например, проект включает инновации и технологии, и НЕ ВХОДИТ в список проектов ГЧП, рассматриваемых на 1-м этапе). Обеспечить координацию масштабов и задач проекта на начальном этапе, а также большой опыт проектной компании (консорциума), ее способность выдержать предварительные квалификационные испытания и обеспечить финансирование.

В целом эта практика не приветствуется, так как с трудом подлежит контролю и подрывает процесс сбора запрашиваемых предложений, допускает возможность коррупции и приводит к крайней неэффективности работы.

○ Вопросы во время проведения тендера;

Проведение конкурентных торгов обеспечивается подготовкой привлекательного проекта и гарантией соответствия конкурсных процедур лучшему опыту.

Конкуренция обеспечивает лучший вариант для правительства и потребителей – например, более низкие тарифы, минимальный размер субсидий, максимальные возможности.

○ Конкурентные торги.

- Концессии: основные этапы конкурентных торгов.

Необходимо принять решение о приемлемости одно- или двухэтапных торгов (попросить консультантов указать преимущества обоих вариантов, и т.д. в ТЭО).	Для крупных и (или) сложных проектов ГЧП более приемлемым считается проведение двухэтапных торгов.
--	--

Перепроверить и обеспечить применение методических закупочных указаний и выполнение графика предварительной квалификации и тендера.

- Контракты, основанные на эффективности: основные этапы проведения конкурсных торгов

Как и при работе с концессиями, но, как правило, одним этапом, если характеристики не предполагают проектные иное (например, необходимость в значительных капитальных расходах на обслуживание крупного проекта).	КОЭ позволяют внедрить ГЧП в область дорожного обслуживания; существуют различные виды КОЭ.
---	---

Основные результаты – этап 3

До заключения контракта закупочный процесс завершился проведением конкурсных торгов; после этого оптимальный результат для всех сторон может и должен осуществиться на 4-м этапе

ЭТАП 4 – Заключение контракта

- Заключение контракта
 - Переговоры с частным сектором;

Обеспечение всестороннего исследования обсуждаемых сфер, их разграничение и понимание представителями правительства. Консультанты по заключению контракта должны обеспечить проведение переговоров по техническим вопросам (например, таким как инженерно-технологические проблемы и вопросы юридического и финансового моделирования).	В контрактах ГЧП обычным является проведение переговоров в жестко определенных рамках при одноэтапных торгах. Двухэтапные торги, которые часто используются для крупных и (или) сложных проектов допускают больше возможностей для уточнений, необходимых для участников торгов.
---	--
 - Финансовое закрытие

Необходимо предоставить адекватный, но не излишне длительный период закрытия	Необходимо предоставить время на финансовое закрытие после подписания контракта, т.е., для использования средств. Финансовое «закрытие» должно быть четко определено, иначе этот этап может оказаться крайне затянутым.
--	---
 - Структура рисков

Члены правительственной команды должны понимать структуру рисков (распределение рисков между сторонами и причины распределения рисков в рамках предлагаемого концессионного соглашения).	Для того чтобы не менять риски, которые могут поставить под угрозу проект и ликвидировать СЦК.
--	--

В случае значительных изменений в концессионном



соглашении необходимо произвести перерасчет СЦК и КГС

- Управление контрактом

Необходимо проверить и (или) завершить процедуры управления контрактами и четко распределить ответственность и (или) издержки между частными и государственными партнерами.

Основные результаты – этап 4

Окончательный этап закупок привел к оптимальному результату для всех сторон, контракт подписан и обеспечено финансовое закрытие

ЭТАП 5 – Управление контрактом

- Управление контрактом

Необходимо убедиться в том, что принципы управления контрактом определены.

Важный этап, о котором часто забывают в процессе реализации, пока не становится слишком поздно. Начиная со 2-го, особенно, с 3-го этапа требуется особое внимание к этому вопросу. Планирование 5 этапа должно быть завершено, по крайней мере, к 4-му этапу.

- Определение вопросов управления контрактом;

- План управления контрактом, включая мониторинг;

Необходимо убедиться в том, что завершена работа над составлением плана управления контрактом и принять организационные меры.

По проекту также могут быть проведены вторичные торги (вместо возвращения объекта) и это решение может быть предпочтительным технически и с точки зрения эффективности, если обстоятельства на данный момент не предполагают иное решение.

- Планирование передачи (возвращения) объектов по завершении контракта

Необходимо перепроверить наличие в контракте надлежащих мер по передаче объекта или по вторичному проведению тендера в конце концессионного периода.

Основные результаты – этап 5

Определена логичная и эффективная процедура управления и мониторинга, обеспечивающая распределение ответственности и издержек между всеми важными сторонами процесса

Прочие важные вопросы

Последующие изменения в контрактах

- Изменения в контрактах и разрешение споров

Необходимо обеспечить, чтобы в контракте были определены допустимые действия и процедура распределения или не распределения выгод и (или) издержек.

Почти во всех случаях в контракты вносятся поправки и в течение длительного периода концессии ГЧП проводятся повторные переговоры.

- Повторное проведение переговоров и изменения

Необходимо рассмотреть все требования о проведении повторных переговоров и (или) рефинансировании, а также о поправках (для существенных изменений необходимо привлечь

Тем не менее, объем некоторых поправок значительно выходит за рамки обычных «уточнений». Ко многим изменениям пришли в связи с умышленно заниженными тендерными предложениями, при этом некоторые поправки связаны с реальными чрезвычайными обстоятельствами. Таким образом, проводимый правительством финансовый анализ должен обеспечить создание финансовой модели для последующего использования, которая может обеспечить надлежащее указание на реалистичность предложений. Следует отметить, что рефинансирование также требует

- Разрешение споров

Необходимо обеспечить проведение согласованных процедур разрешения споров.

Как и в случае с повторными переговорами, большинство споров являются незначительными и легко разрешаются, в частности, благодаря эффективности плана управления контрактом и соответствующих процедур (разработанных на ЭТАПЕ 5 выше). Тем не менее, порой возникают крупные споры. Поэтому абсолютно необходимы взаимно приемлемые и эффективные механизмы разрешения споров, которые позволили бы обеспечить уверенность частного сектора в возможности быстрого разрешения каких-либо крупных споров.

Основные результаты – изменения в контрактах

Внесение последующих поправок и разрешение споров происходит быстро и справедливо

Использование консультантов

- Консультанты и организация

Необходимо ознакомиться с приведенной в «Сборнике» информации об использовании консультантов.

Все страны нуждаются в помощи в разработке, планировании и реализации проектов ГЧП. Очевидно, что, чем крупнее программа, тем больше советников и (или) консультантов она потребует.

- Расходы на консультантов;

- Управление работой консультантов;

- Необходимый опыт консультантов;

Необходимо разработать процедуру закупок услуг консультантов. Различные консультанты на различных стадиях реализации проекта.

Вначале в основном используются международные эксперты, услуги которых предоставляются в рамках технической помощи.

- «Сборник» PPIAF и Всемирного банка по вопросам, связанным с консультантами;

Необходимо вести списки технических, финансовых и юридических консультантов, которые обладают опытом и хорошо себя зарекомендовали.

Крайне важную роль играют управление и финансирование услуг консультантов, поэтому правительства должны составлять большие списки опытных консультантов, которые хорошо себя зарекомендовали. Одновременно с этим правительства должны наращивать возможности обучения местных консультантов.

- Организация.

Необходимо обеспечить подготовку местных консультантов в рамках программ технической помощи – помимо закупки услуг.

Эффективность консультационных услуг зависит, по крайней мере, от трех основных факторов:

1. Надлежащим образом составленное ТЗ;
2. Эффективность управления со стороны клиента;
3. Адекватность финансирования

Основные результаты - консультанты

В итоге консультативные услуги закуплены, и требуемые результаты обеспечиваются своевременно и в соответствии с бюджетом

Всесторонние и эффективные консультации

- | | | |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Процесс диалога ○ Консультации с общественностью; ○ Зондирование рынка ○ Определение условий и требований бизнес-схемы; ○ Памятная записка о результатах дискуссии. | <p>Необходимо планировать процесс консультаций, в т.ч., с указанием сторон и этапов.</p> <p>Необходимо формализовать проведение консультаций, включая отчетность о проведенной консультации, полученных ответа, внедрении или невнедрении в рамки проекта ГЧП и (или) в ходе реализации проекта.</p> <p>Необходимо создать график зондирования рынка.</p> <p>Необходимо разработать процедуры</p> <p>Необходимо провести встречи с представителями частного сектора.</p> | <p>Консультации с общественностью имеют большое значение. Они должны охватывать:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Общественные и стратегические вопросы; 2. Соответствующие правительственные органы; 3. Население, на которое распространяются результаты и (или) последствия проекта; 4. Застройщики, инвесторы, ведомственные источники финансирования проектов ГЧП, подрядчики и пр. <p>Все консультации важны и должны проводиться, по крайней мере, один раз в проектном цикле.</p> |
|---|--|--|

Для реализации проектов ГЧП (в отличие от остальных дорожных проектов, требующих консультаций) особое значение имеет зондирование рынка.

Необходимо предоставить время для проведения консультаций как с частным, так и с государственным сектором; консультации должны проводиться **несколько раз** на этапах реализации, описанных в Модуле 5 выше.

Основные результаты - консультации *Были проведены необходимые консультации с общественностью в целом, а также со значимыми и затрагиваемыми сторонами, изучены их точки зрения и высказывания относительно рамок проведения проекта; они надлежащим образом учтены в реализации проекта*

Модуль 5
Реализация
и мониторинг



МОДУЛЬ 5: РЕАЛИЗАЦИЯ И МОНИТОРИНГ

Этапы развития ГЧП: от идентификации проектов к управлению контрактами

Модуль 5 «Реализация и мониторинг» предлагает комплексный подход к реализации автодорожного ГЧП на проектном уровне через описание основных этапов разработки проектов ГЧП, включая идентификацию, подготовку, проведение тендера, мониторинг контракта и проведение повторных переговоров.

На этапе реализации Модуль 5 можно рассматривать как центральный элемент всех модулей «Сборника», так как он содержит советы и руководящие принципы для пользователей, представляющих государственный сектор, в отношении всего процесса данного проекта ГЧП; он также предлагает необходимые ссылки на другие модули, в которых содержатся необходимые положения о стратегии, принципах, нормативной и правовой базе создания ГЧП.



В Модуле 5 описываются пять основных этапов процесса: начиная с отбора проектов и присуждения контракта и заканчивая передачей объекта государству. Деление на этапы позволяет разрабатывать каждый отдельный проект с учетом конкретных характеристик и необходимых условий его успешной реализации.

- **Этап 1:** Идентификация, определение приоритетов и выбор проекта ГЧП.

- **Этап 2:** Комплексная экспертиза и обоснование. Этот процесс включает мероприятия и исследования, подтверждающие точность планирования проекта и возможность успешного проведения тендера по проекту и его реализации.
- **Этап 3:** Закупки. Данный этап включает предварительный квалификационный отбор участников торгов и оценку предложений. Сюда относится также раздел «Незапрашиваемые предложения».
- **Этап 4:** Присуждение контракта. На этом этапе проводится работа с выбранным претендентом (претендентами).
- **Этап 5:** Управление контрактом. Здесь речь идет о периодах строительства и (или) эксплуатации и передаче объекта государству, если она предусмотрена.

См. описание и справочные документы по этапам проекта в разделе «Цикл ГЧП».

Также включены дополнительные разделы по внесению изменений в контракт, в том числе по проведению повторных переговоров, разрешению споров, привлечению консультантов и процессу диалога.

В частности, подчеркивается роль консультанта по сделкам, который должен предложить разумный совет, соответствующий конкретным потребностям и запросам нанимающих органов, необходимый для разработки и реализации долгосрочных проектов ГЧП. Консультанты могут помочь избежать дорогостоящих политических и финансовых ошибок, связанных с проектами ГЧП.



Концессии в инфраструктуре: Пособие по разработке и присуждению контрактов. Микель Керф и Р. Дэвид Грей, Тимоти Ирвин, Селин Левеск, Роберт Р. Тейлор, Майкл Клейн; ВБ и МАБР, 1998 г., PPIAF Gridline, 2001 г.

В заключение, прежде чем приступить к рассмотрению вопросов реализации проекта, мы должны напомнить себе, в чем заключается цель развития транспортной системы. В целом, конечной целью является безопасный, экологически чистый и доступный транспорт, содействующий экономическому развитию. Международные организации, и, в первую очередь Всемирный банк, таким образом, переходят от стратегий, основанных на развитии видов транспорта, к деловому подходу, сосредоточенному на результатах, достигаемых как в транспортной сфере, так и за ее пределами. Как и в случае с другими инфраструктурными отраслями, задача транспорта состоит в раскрепощении потенциала развития и роста, и это необходимо учитывать при реализации проекта.



Безопасный, чистый и доступный транспорт в целях развития. Стратегия транспортного бизнеса группы Всемирного банка на 2008-2012 гг.

Этап 1: Идентификация, определение приоритетов и выбор проектов

Цикл ГЧП

Ниже описывается примерный ход реализации проектов, или проектный цикл. Как обсуждалось в Модуле 3, для удовлетворения национальных и (или) местных потребностей в инфраструктуре в результате анализа потребностей составляется длинный перечень государственных проектов, как правило, в рамках государственного плана, отраслевой программы или иной государственной процедуры. Это положение является отправной точкой для Модуля 5.

Этап 1:

Проекты идентифицируются, оцениваются и приоритизируются. Лучшие проекты должны иметь наиболее высокий потенциал для ГЧП в связи с, например, значительной экономической и социальной потребностью, положительной финансовой устойчивостью при невысокой или нулевой потребности в субсидировании, управляемостью рисков и незначительными отрицательными, экологическими или социальными последствиями.

Наиболее подходящие проекты отбираются для изучения обоснования инвестиций.

Этап 2:

Нанимающий орган проводит успешное обоснование инвестиций.

Факультативно: отраслевое министерство и ячейка (и) ГЧП проверяют адекватность обоснования.

Если (i)финансовая поддержка и (или) субсидии не требуются, нанимающий орган выставляет проект на тендер.

Или (ii), если требуется финансовая поддержка, центральное ведомство по ГЧП (Министерство финансов, отдел управления рисками (ОУР)) рассматривает запрос, социально-экономическое обоснование и объем поддержки, и предлагает изменения (суммы, типа субсидий и пр.).

Министерство финансов или ОУР оценивает проект в соответствии с фискальными возможностями и критериями проектных рисков, согласовывает поддержку и возвращает соответствующий критериям проект нанимающему органу для реализации.

Этап 3:

Тендер по проекту.

Ячейка (и) ГЧП и Министерство финансов или ОУР оценивают тендеры, которые могут повлиять на ранее утвержденные проекты, например, на перераспределение рисков.

Этап 4:

Контракт присуждается частной организации после переговоров или без них.

Если во время тендера и переговоров (на 3-м и 4-м этапе) значительных изменений не произошло (этапы 3 и 4), стороны переходят к подписанию контракта.

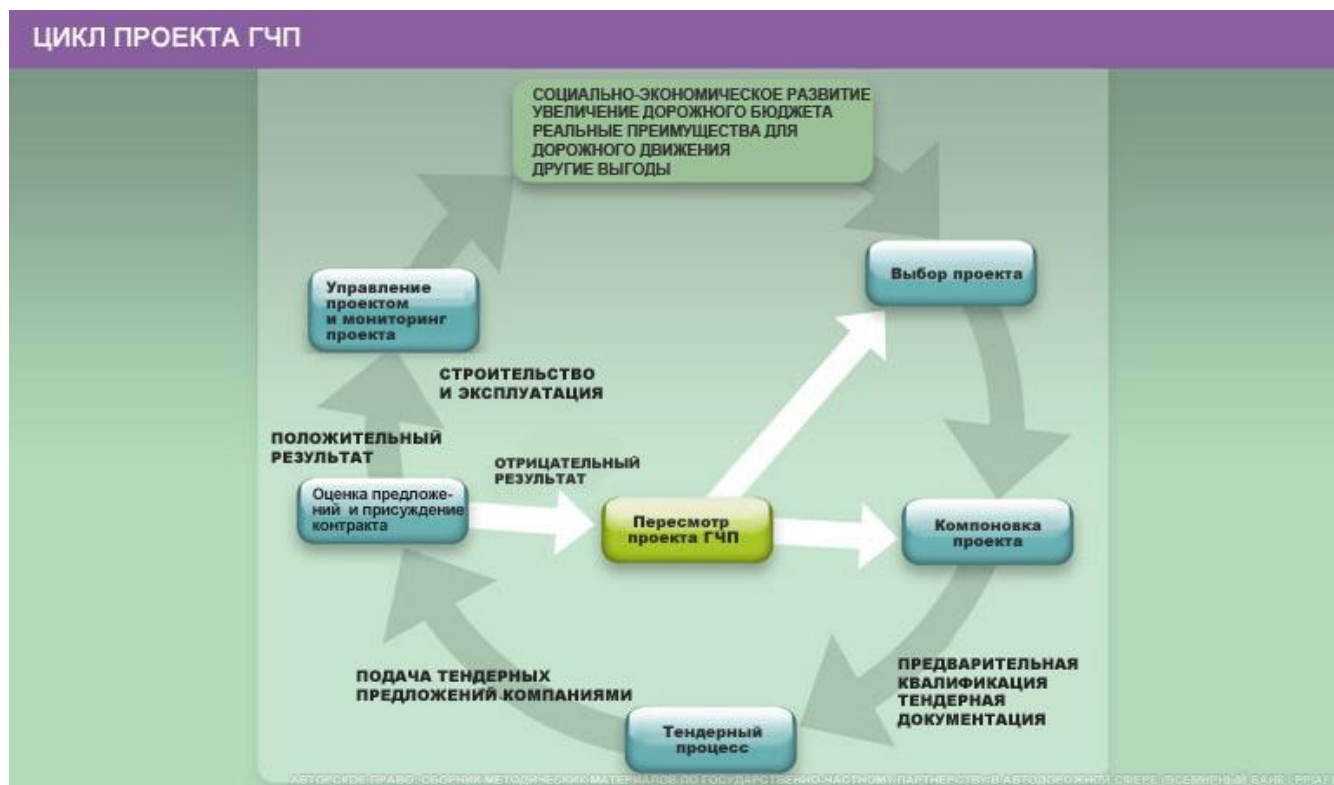
Финансовое закрытие: обеспечено и выделено финансирование как собственного, так и заимствованного капитала.

Этап 5:

Начинается первая фаза управления контрактом (этап 5а) (между подписанием контракта и началом строительства).

Управление контрактом (этап 5b) в период строительства и эксплуатации.

Приведенная ниже схема иллюстрирует обычный цикл ГЧП. Она показывает основной путь развития проекта при условии отсутствия либо незначительности проблем. Тем не менее, возможны запутанные ситуации и реакция на возникновение различных вопросов в цикле ГЧП. На рисунке указана обратная петля в случае безуспешного проведения первого тендера. Как правило, неудача тендера вызвана недостаточной подготовкой проекта, неприемлемыми условиями концессии, или обоими указанными факторами. Крайне редко неудача проведения тендера вызвана тем, что проект просто не подходит для ГЧП и его следует вернуть в программу государственных закупок.



Ниже приведены источники, актуальные для цикла ГЧП в целом и каждого из пяти этапов в отдельности.



«Развитие передового опыта в целях продвижения инвестиций частного сектора в инфраструктуру», Азиатский банк развития; ISBN №. 971-561-280-6



«Руководство по ГЧП и ЧФИ», Министерство транспорта Великобритании, 2009 г.



«Руководство по определению соотношения цены и качества», Казначейство Великобритании, ЧФИ; 2006



«Государственно-частное партнерство. Применение опыта Соединенного Королевства на международных рынках», International Financial Services, Лондон, 2003, г.



«Первая международная конференция; Перспективы Украины в реализации государственно-частного партнерства – опыт ЕИБ», Тильман Сейберт; Киев, 2006 г.



«Совершенствование тендерного процесса в рамках ЧФИ», доклад контрольно-ревизионного | НС 149, сессия 2006-2007 гг. | 2007 г.



«Соотношение цены и качества в контрактно-закупочной деятельности – роль аудиторов», Национальная ревизионная служба Великобритании, 2001 г.



«Стандартизация контрактов в рамках ЧФИ – вариант 4», Казначейство Великобритании; 2007 г.



«Руководящие принципы успешного государственно-частного партнерства», ЕС, 2003 г.

Выбор проектов ГЧП

Этот этап включает процесс принятия решений, который начинается с перечня приоритетных государственных проектов развития в секторе автомобильных дорог и заканчивается списком потенциальных проектов ГЧП. Эти проекты будут сопоставлены по приоритетности в процессе государственного планирования.

Этот этап может использоваться всеми ответственными учреждениями и на всех уровнях государственного управления: центральном, региональном, муниципальном и местном. Он предполагает, и начинается с государственной программы развития сектора, состоящей из списка автодорожных проектов, которые можно условно предложить для ряда механизмов реализации в соответствии с вариантами финансирования государством, частным сектором, МФО (или их сочетанием).

Этап завершается с принятием компетентным органом решения, которым одним из наиболее приоритетных автодорожных проектов признается подходящим для осуществления в рамках механизма ГЧП и поэтому переводится на следующий этап обоснования инвестиций, где обеспечивается соответствующий уровень комплексной проверки, требуемый Правительством.

Этот этап включает проверку предлагаемых проектов ГЧП по соотношению цены и качества, а также соответствующего по уместности его финансирования в рамках механизма ГЧП.

Этот этап также показывает полезность проверки соотношения цены и качества (СЦК), и то, каким образом эта СЦК может быть упрощено для использования в развивающихся странах, и включает примеры, иллюстрирующие альтернативные расчеты.



Различные руководящие документы Правительства Индии, в т.ч.: «Схемы поддержки государственно-частного партнерства в инфраструктуре». Министерство финансов, Департамент экономической деятельности (отдел инфраструктуры), июль, 2005 г.



Различные руководящие принципы Правительства Пакистана, в т.ч.: «Подготовка проектов ГЧП и их обоснований», август 2007 г, Министерство финансов и Фонд проектов развития инфраструктуры.

Также:



www.unece.org/trans

Определение потенциальных проектов ГЧП

В Модуле 3 описывается организация планирования и соображения в его ходе. Некоторые предварительные критериев для проектов ГЧП были предложены на этапе инвестиционной программы дорожного сектора. Это также обеспечивает изначальный

сбор достоверных и релевантных данных, которые можно использовать на данном этапе.

Следовательно, анализ потребностей должен быть завершен ранее (в рамках национального процесса планирования). На 1-м этапе этого Модуля подтверждается необходимость анализа потребностей для связанных с автодорогами проектов, часть которых могут иметь потенциал для ГЧП

Анализ потребностей будет включать:

- Гарантию высокой технической и экономической обоснованности всех государственных проектов;
- Гарантию включения всех потенциальных проектов ГЧП в правительственную программу развития;
- Гарантию поддержки всех проектов заинтересованными сторонами.

Идентификации проектов ГЧП будет осуществляться нанимающим органом - дорожным ведомством или соответствующим отраслевым министерством. Этот процесс должен происходить следующим образом при участии заинтересованных сторон:

1. **Нанимающие органы:** нанимающие органы ежегодно просматривают всех проекты в целях рекомендации к реализации в рамках ГЧП.
2. **Отраслевые министерства:** отраслевые министерства могут в определенных особых обстоятельствах добавлять другие проекты в зависимости от их государственной важности. Однако эти дополнительные проекты будут проходить в последующем те же процедуры, что и все остальные проекты.
3. **Региональные, муниципальные и местные органы власти:** государственным органам на всех уровнях следует предоставить возможность предлагать дополнительные проекты, при условии, что они еще не включены в программы отраслевых министерств или в собственные программы этих органов, в частности, когда проекты затрагивают несколько территорий.
4. **Вклад заинтересованных сторон, включая пользователей, представителей общественности, НГО и частного сектора:** общественные консультации рассматриваются в разделе ниже.
5. **Много- и двусторонние агентства:** с ними будут проводиться консультации по проектам, для которых возможно привлечь или запросить их финансирование.

Определение приоритетов

Список суботраслевых проектов должен вначале подвергаться анализу по множеству критериев. Изначальный список приоритетных проектов ГЧП должен быть составлен (либо, в некоторых случаях, получен) соответствующей командой нанимающего органа, состоящей из 3 или 4 представителей различных подразделений и, возможно, включающую представителя отраслевого министерства и (или) министерства планирования или финансов, и (или) центрального органа по ГЧП.

Это обеспечит начальный список приоритетных проектов, но, естественно, следует предполагать гибкий подход к его применению. Следует разделить начальный список на три перечня проектов с высоким, средним и низким приоритетом, согласно применяемым критериям. Можно считать, что проекты одного подраздела имеют примерно равный приоритет вместо расстановки строго по порядку номеров. Естественно, что наиболее высокий приоритет получают проекты с хорошими

показателями для ГЧП, такими как управление рисками и распределение рисков, вероятная финансовая жизнеспособность и «состояние почти полной готовности».

Принятие решений и отбор проектов

Приведенный ниже список подготовлен в соответствии с Транспортным документом ТР1 (Всемирный банк, 2004 г.) и предлагает полезный перечень вопросов, которые следует учитывать на различных этапах процесса ГЧП, включая соотношение цены и качества.

ФАКТОРЫ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО УЧИТЫВАТЬ В ПРОЦЕССЕ ОТБОРА И ПРИОРИТИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ДЛЯ ГЧП

1. Первоначальный предварительный отбор: Цели проекта

Проект проходит общую проверку на экономическую ценность

Правительство четко изложило цели привлечения квалификации и капитала частного сектора

Изначально предложенное распределение рисков реально отражает способность нести риски

Доступ к услугам и их доступность для малообеспеченных слоев населения сохраняются или увеличиваются

Проект соответствует или будет соответствовать требованиям МФО к экологическим и другим мерам защиты

2. Последующий отбор: практичность

Адекватная и благоприятная нормативно-правовая среда

Правительство готово уступить коммерческое управление частному сектору для достижения целей проекта

Надежность полного или частичного возмещения расходов за счет пользовательских платежей или бюджетных вкладов

Значительный административный потенциал поддерживающих министерств

Готовность правительства финансировать и привлекать опытных консультантов

Опыт успешной реализации ГЧП в стране в других отраслях

Опыт успешной реализации аналогичных проектов ГЧП в отрасли в других странах

Ожидается неизменная приверженность курсу при смене правительства

Опыт честной и прозрачной контрактно-закупочной деятельности

Существование реальных планов по механизмам регулирования, которые предложат сторонам адекватную защиту при достижении планируемых целей (см. 2.5)

Значительный интерес частного сектора на ранней стадии, включая вероятность финансирования с приемлемыми премиями за риск

3. Заключительный детальный отбор: соотношение цены и качества

Вероятная чистая прибыль в сравнении с государственным подходом

Предложения являются финансово устойчивыми с учетом чувствительности к допущениям (а также возможность повторных переговоров в случае высокой чувствительности к агрессивной рыночной ситуации и прогнозируемым расходам)

Эффект для государственных капитальных и долгосрочных эксплуатационных расходов является реалистичным и устойчивым, что допускает возможность условных обязательств.

Источники: Роли государственного и частного секторов в предоставлении услуг транспортной инфраструктуры (Поль Эймс) Семинар по ГЧП в автодорожной сфере, финансирование: TUDTR и IEF, Рига, 3 апреля 2004 г.

Эта таблица имеет ряд полезных свойств для ГЧП.

Во-первых, она предлагает контрольный перечень важных факторов отбора проектов ГЧП.

Во-вторых, она иллюстрирует три уровня и переходит от общих понятий к конкретному «практическому» уровню, и, наконец, к количественно более определенному уровню, при наличии данных.

В-третьих, она предполагает (показывает), что соотношение цены и качества является той целью, к которой необходимо стремиться в течение всего процесса ГЧП.

На первом этапе этого модуля, таким образом, вводится понятие СЦК, однако необходимо помнить, что СЦК может оцениваться на нескольких этапах цикла ГЧП по мере поступления дополнительной информации. Первый этап включает общие критерии СЦК согласно целей проекта в рамках последующего анализа по множеству критериев, который способствует процессу принятия решений и приоритизации проектов ГЧП.

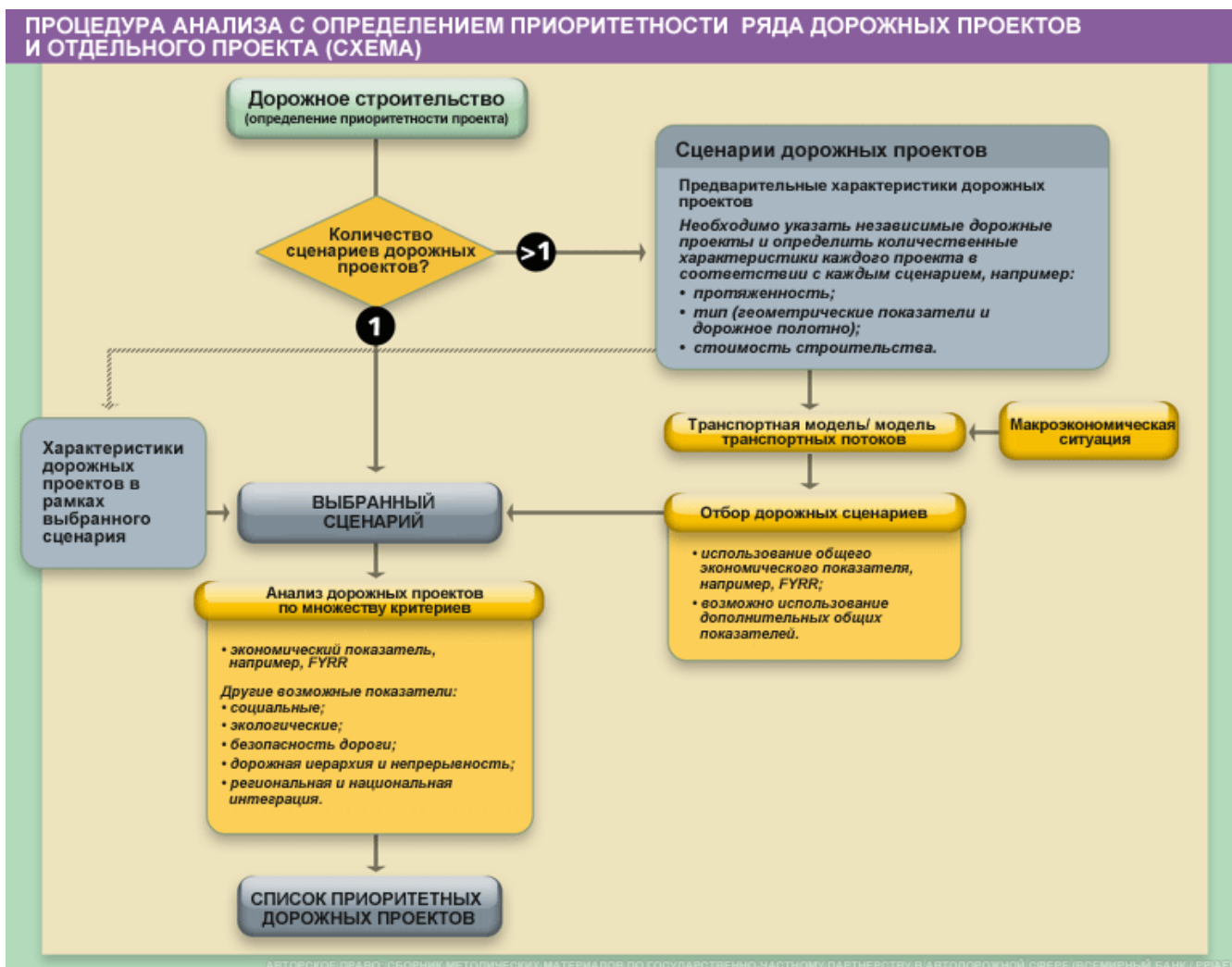
Анализ по множеству критериев в контексте ГЧП

Анализ по множеству критериев представляет собой процедуру отбора и определения иерархии проектов. Эта процедура используется во всем мире во многих ситуациях, и не только для ГЧП. В цикле проекта ГЧП она может быть использована при принятии ряда принятия решений и различными частями системы принятия решений по ГЧП в правительстве.

В ходе сравнительно простой процедуры устанавливаются критерии оценки каждого потенциального проекта ГЧП.

Эти критерии требуют определенного набора объективных и субъективных данных. Проекты расставляются по рангу при оценке критериев с последующим суммированием баллов. Этот процесс позволяет сделать лишь общее сравнение и сортировку проектов и не обеспечивает абсолютных результатов, которые обеспечиваются на этапах предварительного и полного обоснования.

Правительство или органы власти, как правило, сталкиваются с проблемами в связи с большим количеством проектов, входящих в государственную программу, ограниченным финансированием (в том числе для детального исследования) и ограниченным институциональным потенциалом, поэтому существует необходимость определения приоритетности проектов, которая достигается методом анализа по множеству критериев.



Анализ по множеству критериев (АМК)

Основным преимуществом этого метода является возможность сопоставления проектов по множеству критериев, которые могут или не могут быть выражены в денежном виде, и которые в противном случае не имеют общего знаменателя, позволяющего сравнивать их напрямую на одном уровне. Хотя экономический показатель (полученный посредством анализа издержек и выгод) должен сохранять важную роль в анализе, он не является единственным параметром, определяющим иерархическое положение различных дорожно-строительных проектов.

Наиболее распространенный метод предполагает отдельный расчет по критерию, применение весовых коэффициентов к каждому критерию и суммирование различных компонентов в общий балл дорожного проекта. Этот метод также может быть представлен в виде таблицы.

$$S_j = \sum_{i=1}^n W_i C_{ij}$$

	Проект j				
Критерий i					
1	$W_1 C_{11}$	$W_1 C_{12}$	$W_1 C_{13}$...	$W_1 C_{1j}$

2	W_2C_{21}	W_2C_{22}	W_2C_{23}	...	W_2C_{2j}
3	W_3C_{31}	W_3C_{32}	W_3C_{33}	...	W_3C_{3j}
4	W_4C_{41}	W_4C_{42}	W_4C_{43}	...	W_4C_{4j}
5	W_5C_{51}	W_5C_{52}	W_5C_{53}	...	W_5C_{5j}
...
...
n	W_nC_{n1}	W_nC_{n2}	W_nC_{n3}	...	W_nC_{nj}
Балл проекта S_j	S_1	S_2	S_3	...	S_j

где:

S_j = общий балл проекта «j»;

C_{ij} = балл критерия «i» проекта «j»;

W_i = вес критерия «j».

Более подробная информация об анализе по множеству критериев содержится в соответствующей технической литературе.

Критерии отбора проектов ГЧП

Предлагаемый перечень проектов для скрининга должен быть предоставлен с сопроводительной информацией и данными. К моменту создания инвестиционных программ определенная информация уже должна быть доступна (например, экономические данные, сведения о транспортной нагрузке и затратах) и может быть использована непосредственно в целях предварительного отбора.

Необходимая и доступная информация будет представлять собой набор точных и вероятных данных.

Критерии должны также соответствовать целям государственных планов развития, которые зачастую разрабатываются государственными органами планирования. Например, в некоторых государственных планах развития упор сделан на:

- Рост темпов инвестиций и экспорта;
- Повышение в человеческий капитал (обучение и создание новых рабочих мест);
- Защиту окружающей среды и улучшение использования природных ресурсов;
- Помощь частному сектору в обеспечении требований развития объектов инфраструктуры.

Эти задачи могут быть включены в перечень критериев, которые отражают общенациональные цели и в конечном итоге показывают жизнеспособность каждого проекта для последующих частных инвестиций в ГЧП.

Когда какое-либо министерство использует собственную методику анализа по множеству критериев, вполне вероятно применение одного и того же набора критериев для каждой группы проектов.

Включенные в «Сборник» цели имеют отношение к дорожным контрактам.

В следующем примере показаны 12 критериев. Выборка, вероятно, приближена к максимальной и приведена для полноты картины. Некоторые критерии не являются взаимоисключающими. Возможно, минимальным числом будет около 6 основных критериев - они выделены подчеркиванием.

Для каждого проекта по каждому из критериев требуется минимальный набор данных. Однако значимость критериев может различаться в зависимости от министерства и нанимающего органа. На практике решение о включении дополнительных критериев и игнорировании некоторых приведенных критериев может быть принято на любом уровне правительства (отраслевым министерством, органом).

Помимо прочих к предлагаемым критериям относятся следующие:

1. Вероятность финансовой жизнеспособности и финансовой поддержки: (например, использование приведенной в «Сборнике» финансовой модели с простой целью или субъективного анализа, например, транспортной нагрузки на городских платных дорогах и т.д.).
2. Готовность и риск: общая оценка рисков и готовности.
3. Социально-экономические выгоды: социально-экономические результаты проекта (доступны из исследований, или краткого описания социально-экономического обоснования и выгод). Включает трудоустройство и борьбу с нищетой.
4. Региональное развитие: вклад в ВВП и региональное развитие (проекты в регионах с низким уровнем ВВП на душу населения), плюс выраженная поддержка местных требований (помощь).
5. Роль сетевого проекта в плане отрасли: роль в стратегии отрасли.
6. Национальная интеграция и безопасность решение проектом вопросов национальной интеграции и безопасности.
7. Приобретение земли: площадь приобретаемой земли (если нет данных, предположить нулевую площадь).
8. Окружающая среда и переселение: проблемы окружающей среды и переселения (по площади или числу пострадавших или краткая субъективная оценка).
9. Влияние на экспортную выручку: ориентация проекта на выручку от экспорта (в том числе, связанную видимым экспортом, например, на международный морские порты и аэропорты, и невидимым экспортом, например, ориентация на центры развития торговли или зоны развития туризма).
10. Безопасность: конкретные цели в области цели безопасности, например, повышение качества дорог с высокой аварийностью.
11. Тип проекта и стоимость: описание проекта (относительно короткое, включая ориентировочную стоимость проекта), а также является ли проект «новым строительством».
12. Спрос: тенденции, объем и соотношение спроса и возможностей (в % за год, объем, если возможно, за последние 5-10 лет, и соотношение спроса и возможностей).

Примечание: Соотношение цены и качества также может быть критерием, который может быть приблизительно определен на раннем этапе.

После согласования критериев команда приступает к процессу определения приоритетов, который требует анализа всех проектов по множеству критериев. В следующих таблицах приведены двенадцать предложенных выше критериев, руководящие принципы для оценки каждого критерия и ориентировочное применение этой методики.



http://www.unescap.org/drrpad/vc/orientation/M5_10.htm

Следует отметить, что критериев довольно много, но не все они будут использоваться на каждом уровне. То есть, национальные критерии отбора проектов в сфере энергетики, транспорта, водоснабжения и других видов инфраструктуры будут различаться и иметь различный вес в зависимости, например, от суботраслевой иерархии дорожных проектов.

Хотя анализ по множеству критериев является чрезвычайно полезным и надежным инструментом, необходима последовательность в его применении на каждом уровне. Следует также отметить, что некоторые критерии имеют, в некоторой степени, двойной счет, но на этом уровне это не считается недостатком. Опять же, некоторые критерии могут быть иметь внутреннюю непоследовательность. При этом не все критерии подлежат оценки, и взвешивание критериев помогает определить приоритетность ключевых политических соображений.

Критерии могут быть невзвешенными или взвешенными.

Вес может быть определен субъективно или посредством более систематического и математического процесса, такой как ПАИ (процесс аналитической иерархии). ПАИ может использоваться, при этом, считается более важным активное участие государственных органов в процессе определения приоритетов, тогда как их может отпугнуть довольно сложная процедура ПАИ.

Если некоторые критерии считаются более важными, чем другие, они должны иметь соответствующий вес. Общий результат взвешивания должен быть средним. Например, в таблице с примерами в модели показано, что, вес ниже 10 означает, что критерий оценивается как ниже среднего, 10 – среднее значение, выше 10 – уровень выше среднего. Это, безусловно, субъективная оценка.

Процесс анализа по множеству критериев

Чтобы снизить уровень индивидуальной необъективности процедура осуществляется коллективно и результаты приведены к среднему. Кроме того, вес критериев должен быть определен индивидуально членами в команде и приведен к среднему.

Процесс включает:

- Выбор критериев (в первую очередь, невзвешенных).
- Субъективную описательную оценку каждого критерия, например: высокий, низкий, средний и пр.; максимальное количество баллов по каждому критерию составляет 10; оценка должна быть выставлена каждому критерию. Это делается для каждого критерия, и результаты суммируются с выставлением общего балла по каждому проекту, которые затем могут быть сопоставлены и соотнесены

- При необходимости вес некоторых критериев может оцениваться с учетом их более высокого значения; в отношении проектов ГЧП финансовая устойчивость и риск должны получить более высокий риск, чем другие критерии. Исходные баллы сохраняются, но при этом взвешиваются, и соответственно уточняется иерархия проектов (взвешивание может иметь либо не иметь существенного влияния на иерархию проектов).
- Рассмотрение альтернативных сценариев, таких как региональная направленность, направленность на социальную сферу, сокращение бедности, или максимизация экономического роста.
- Следующей задачей является дополнение необходимой информации.
- Затем результаты суммируются для выставления общей оценки по каждому проекту, по сценарию, как невзвешенные, так и взвешенные.
- После этого проекты сопоставляются по взвешенным и невзвешенным показателям.
- Как было указано выше, чтобы избежать слишком большой степени предположения точности, проекты можно разделить на 3 основные группы, т.е., с высоким, средним и низким потенциалом, при последующем равном отношении ко всем проектам в группе, до тех пор, пока не будут доступны более детальные сведения.

Хотя система обладает гибкостью, правила применения должны быть определены заранее, и она не должна применяться повторно до появления заранее определенных или «политически правильных» приоритетов или иерархии проектов.



Оценка социально-экономического развития, собрание документов: «Методы и способы анализа по множеству критериев» www.evaled.info

Критерии и взвешивание необходимо определять для различных этапов и различных органов в процессе ГЧП; они могут различаться в зависимости от типа участвующего ведомства, например, планирующего органа, министерства финансов, отраслевого министерства, дорожного органа или ячейки ГЧП.



«Перспективы и подходы к государственно-частному партнерству в области транспортной инфраструктуры», Сеть экономической политики, Директивный документ №7, 2005 г. Приложение 7 и 8. (содержит простые, но реализованные на практике примеры).

Проверенный на практике пример анализа по множеству критериев

В основной части «Сборника» разъяснялись методы и предлагаемые критерии. Ниже приводится опробованный пример и модели.

Рабочая группа ГЧП, согласовав критерии, приступает к процессу определения приоритетов, который требует анализа всех проектов по множеству критериев.

В приведенной ниже таблице показаны описанные выше двенадцать предлагаемых критериев и руководство по оценке всех критериев. В следующей таблице (пример определения веса критериев) показан пример применения этой методики.



http://www.unescap.org/drpad/vc/orientation/M5_10.htm

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПРИНЦИПЫ ЗАПОЛНЕНИЯ МАТРИЦЫ МНОЖЕСТВЕННЫХ КРИТЕРИЕВ				
	Критерий/оценка Максимум = 10, минимум = 0.	Высокий балл: от 10 до 8	Средний балл: от 7 до 4	Низкий балл: от 3 до 0
1	Финансовая реалистичность (финансовая поддержка)	Жизнеспособность: >20%; поддержка отсутствует	Жизнеспособность: >20%; поддержка отсутствует	Нежизнеспособный <14%; высокая степень финансовой поддержки
2	Готовность и риски	Отдельные вопросы/риски и общая готовность проекта	Риски идентифицированы, могут быть снижены и проект может быть приведен в готовность	Множество рисков, многие невозможно достаточно снизить, проект не готов
3	Социально- экономические выгоды (включая трудоустройство и борьбу с бедностью)	Дисконтированная норма экономической прибыли >15%; Значительные макрэкономические последствия	Дисконтированная норма экономической прибыли 12%-15% ЭВНР; Умеренные макрэкономические последствия	Дисконтированная норма экономической прибыли <12%; незначительные макрэкономические последствия
4	Региональное развитие / Повышение ВВП на душу населения	Последствия для регионов с низким ВВП на душу населения, либо основное внимание должно быть сосредоточено на сокращение бедности	Последствия для регионов со средним ВВП на душу населения или низкое внимание к сокращению бедности	Последствия для регионов с высоким ВВП на душу населения или низкое внимание к сокращению бедности
5	Важность в отраслевом плане	Неотъемлемая часть, уже включен	Часть отраслевого плана	Отдельный проект, не противоречит плану
6	Национальная безопасность/интеграци я	Повышает безопасность/интеграцию	Умеренное воздействие	Низкий уровень воздействия

7	Приобретение земли	Вся/большинство земли приобретается (Напр., более 80%)	Приобретаются определенные площади (25%-80%)	Мало земли или не приобретается (<25%)
8	а. Экологические последствия б. Принудительное переселение	Отдельные вопросы; а. Незначительные б. Небольшое число	Количество вопросов; а. Среднее б. Среднее число	Множество вопросов; а. Значительное б. Большое число
9	Доходность экспорта	Значительные последствия для внешней торговли/туризма	Ограниченное влияние на внешнюю торговлю/туризм	Незначительное влияние на внешнюю торговлю/туризм
10	Безопасность	Большое внимание к безопасности	Средний уровень внимания к безопасности	Низкий уровень внимания к безопасности
11	Стоимость проекта	>100 миллионов долларов США	дол.США 100-50 миллионов долларов США	<дол.США 50 миллионов долларов США
12	Рост спроса % / Транспортная нагрузка или соотношение спроса и возможностей	а. >15% в год б. >20000 машин в день с. >1,2	а. 15%-5% в год б. 10-20000 машин в день. с. 1,2-0,8	а. <5% в год б. <10000 машин в день с. <0,8

Источник: Консультанты

Критерии могут быть взвешенными либо невзвешенными. Считается, что невзвешенные критерии изначально равнозначны. Если какие-то критерии считаются более важными, они должны иметь соответствующий вес.

ПРИМЕРЫ ВЗВЕШИВАНИЯ КРИТЕРИЕВ	
КРИТЕРИИ	ВЗВЕШИВАНИЕ* (Среднее значение для критерия=10.0)
Финансовая жизнеспособность / поддержка	15
Готовность и риски	15
Социально-экономические выгоды (включая трудоустройство и борьбу с бедностью)	10
Региональное развитие / Повышение ВВП на душу населения	10
Важность в отраслевом плане	12
Национальная безопасность/интеграция	0
Приобретение земли	11
Экологические последствия и Принудительное переселение	11
Доходность экспорта	10
Безопасность	11
Стоимость проекта	5

Рост спроса % / Транспортная нагрузка или соотношение спроса и возможностей	10
Среднее значение (Общее, деленное на 12)	10

* *Примечание: общее значение должно равняться 10. В приведенной выше таблице вес ниже 109 означает критерий, оцениваемый ниже среднего, 10 – средний вес, вес более 10 считается выше среднего. Это субъективная оценка.*

Чтобы снизить степень индивидуальной необъективности процесс осуществляется коллективно и результаты приводятся среднему.



Оценка социально-экономического развития, собрание документов: «Методы и способы анализа по множеству критериев» www.evaled.info

В приведенной ниже таблице рассматриваются два проекта. Проект № 1 получает 80 баллов по невзвешенным критериям, проект № 2 – 72 балла. Однако при взвешивании ключевых параметров (критериев успешности проекта ГЧП), таких как финансовая жизнеспособность, спрос и т.д., взвешенные значения равняются 77.1 и 82.6 соответственно. Это создает обратную иерархию.

Конкретный пример анализа по множеству критериев									
		Проект 1				Проект 2			
		1	2	3	4	1	2	3	4
№.	Описательное значение	Описательное значение	Числовое значение	Вес	Баллы x вес / 10	Описательное значение	Числовое значение	Вес	Баллы x вес / 10
1	Финансовая жизнеспособность / поддержка	Ср.	5	15	7.5	Выс.	9	15	13.5
2	Готовность и риски	Ср.-выс.	7	15	10.5	Ср.-выс.	8	15	12.0
3	Социально-экономические выгоды (включая трудоустройство и борьбу с бедностью)	Выс.	9	10	9.0	Выс.	9	10	9.0
4	Региональное развитие / Повышение ВВП на душу населения	Ср.-выс.	7	10	7.0	Ср.-выс.	7	10	7.0
5	Важность в отраслевом плане	Выс.	8	12	9.6	Ср.-выс.	8	12	9.6
6	Национальная безопасность/интеграция	Выс.	9	0	0.0	Низ.	0	0	0.0
7	Приобретение земли	Ср.	5	11	5.5	Ср.	5	11	5.5
8	Экологические последствия и Принудительное переселение	Ср.	5	11	5.5	Ср.	5	11	5.5
9	Доходность экспорта	Ср.	5	10	5.0	Ср.	5	10	5.0

10	Безопасность	Ср.	5	11	5.5	Ср.	5	11	5.5
11	Стоимость проекта	Ср.	6	5	3.0	Низ	2	5	1.0
12	Рост спроса % / Транспортная нагрузка или соотношение спроса и возможностей	Выс.	9	10	9.0	Выс.	9	10	9.0
	Общее значение (из 100)		80	10	77.1		72	10	82.6

Источник: Проект оперативного пособия 2006 г., Координирующее министерство экономики, Индонезия, «Техническая помощь в обеспечении объектов инфраструктуры частным сектором»

Соотношение цены и качества и компаратор государственного сектора (КГС)

Соотношение цены и качества (СЦК) в рамках развития ГЧП имеет два значения.

Во-первых, существует **абсолютная** выгода для страны от реализации проектов через механизмы ГЧП. В «Сборнике» содержатся указания по обеспечению того, что проекты ГЧП при реализации в рамках установленных процедур, обеспечат общее соотношение цены и качества.

Основной целью ГЧП является максимизация эффективности и привлечение инвестиций, что обеспечивает высокое соотношение цены и качества. Контрактно-закупочный механизм ГЧП может предложить лучшее соотношение цены и качества за счет:

- Распределения рисков тем участникам, которые могут наилучшим образом ими управлять;
- Выплат на основе эффективности;
- Более сфокусированного применения инноваций, коммерческого и управленческого опыта частного сектора в обеспечении активов и услуг;
- Использования долгосрочных контрактов, при которых стороны учитывают полную стоимость жизненного цикла проектов, а не только на первоначальные капитальные затраты. Это может привести к более инновационным проектам с более низкой стоимостью жизненного цикла и более высоким стандартами обслуживания и эксплуатации; а также
- Более эффективной, по сравнению с частным сектором, степени реализации проекта; значительному сокращению сроков и снижению перерасхода средств;
- Расширения базы налоговых поступлений государства.

Подход ГЧП, помимо мобилизации дополнительных средств для программ автодорожных инвестиций, также обеспечивает передачу существенных рисков частному сектору и привносит опыт частного сектора в проектирование, строительство и эксплуатацию объекта.

Общее СЦК на данном этапе обеспечивается благодаря учету соответствующих процедур ГЧП, предлагаемых в «Сборнике». Обязательства в рамках контрактов ГЧП, которые нанимающий орган принимает в рамках дорожной программы ГЧП, должны разрабатываться в целях обеспечения соотношения цены и качества для государственного сектора.

Второе значение состоит в том, что проект, который предпринимается в рамках ГЧП, обеспечивает чистую выгоду по сравнению с государственной процедурой закупок для того же конкретного проекта, т.е., ГЧП более выгодно государству, чем государственные закупки по любому предлагаемому проекту.

Этот анализ проводится через сопоставление процедур государственных закупок и проектов ГЧП с использованием компаратора государственного сектора (КГС). Эта вторая относительная процедура является предметом изучения в данном разделе «Сборника».

Следует отметить, что проект ГЧП любого разумного размера будет иметь макроэкономические последствия. Однако при сравнении государственных закупок и проектов ГЧП относительная разница в макроэкономическом плане, вероятно, будет небольшой, кроме, возможно, случаев очень крупных проектов в небольших странах с низким уровнем доходов, которые требуют особой осторожности с точки зрения макроэкономических последствий, в рамках как ГЧП, так и государственных закупок.

В относительном выражении параметр цены и качества, рассматриваемый посредством КГС, является микроэкономическим финансовым инструментом, который сравнивает стоимость проекта и доходы того же проекта, осуществляемого в рамках двух различных сценариев развития т.е., государственных закупок и проектов ГЧП.

Хотя принято считать, что процесс определения СЦК необходим для выбора между традиционными государственными закупками и механизмами финансирования ГЧП, уровень и глубина анализа по-прежнему дискутируются. В целом в развитых странах применяются значительно более сложные процедуры тестирования и обеспечения соотношения цены и качества. Однако еще остается определенное поле для обсуждения теоретической обоснованности и целесообразности применения, в частности:

- Оправданности использования сложной процедуры (КГС) в развивающихся странах, если из-за отсутствия финансирования проект не будет реализован;
- Возможной обоснованности его использования, как в развитых, так и развивающихся странах быть с учетом предположений, так этот процесс всегда включает сравнение двух гипотетических моделей.

Ключевым определяющим фактором в решении вопроса о разработке конкретного проекта ГЧП является соотношение цены и качества, в целом, или в сравнении с государственными закупками. Каждый проект оценивается отдельно по обоим сценариям, и если он не предлагает надлежащего СЦК, он не должен осуществляться в рамках ГЧП. Большинство организаций, имеющих опыт ГЧП, отмечают, что проверка СЦК должна проводиться в несколько этапов в процессе реализации проектов ГЧП. Важно отметить, что анализ осуществляется на финансовой, а не экономической основе.

Тем не менее, особенно в условиях развивающейся экономики, практические соображения говорят о том, что чем позже проводится оценка в рамках проектного цикла, тем меньше вероятность отказа от проекта после существенной закупочной процедуры и расходов значительных человеческие и финансовых ресурсов.

Например, если правительство не обладает ресурсами для реализации проекта за счет государственного бюджета, результаты анализа вполне могут быть проигнорированы, хотя анализ СЦК может предложить новые, выгодные обоим партнерам, условия концессии до подписания контракта.

Ряд вопросов и рекомендаций по и представлен экспертами Лейленд и Шугарт в следующем материале PPIAF.



«Подходит ли КГС для развивающихся стран?» Дж. Лейленд и К. Шугарт. Пособие PPIAF, 2006 г.

Если правительство обладает ресурсами для финансирования проекта и выводы в основном указывают на нецелесообразность использования ГЧП, проект может быть выведен из программы ГЧП. Однако во многих странах вероятно множество проектов

платных автомагистралей высокого уровня, начиная с финансово жизнеспособных и заканчивая совершенно нежизнеспособными. Также могут быть доступны значительные государственные средства (государственный бюджет и коммерческие и (или) льготные кредиты). Анализ СЦК и упрощенный анализ КГС могут помочь определиться с решением о типе закупок, и, даже если ГЧП не подходит для начального этапа реализации, во многих случаях в дальнейшем может быть предложена определенная форма партнерства, в том числе для последующей эксплуатации и обслуживания.

Финансовые условия контрактов ГЧП должны быть тщательно изучены финансовыми консультантами нанимающей организации (или) дорожных органов. Это включает проведение анализа чувствительности и оценки рентабельности капитала при объемах транспорта сверх прогнозов, как подрядчика, так и нанимающего органа.

В более широком смысле выводы финансовых консультантов должны указывать на то, что заключаемые контракты представляют выгодное соотношение цены и качества для государственного сектора и схема распределения рисков такова, что компания не будет зарабатывать сверхприбыли от этих схем. Если такие сверхприбыли появляются в будущем, в контракте может быть оговорено ограничение прибыли в интересах пользователей, ее разделение с правительством либо иное применение для общественного блага.

В странах с развитой экономикой министерства финансов пытались применять другие тесты (например, оценки рисков) чтобы определить необходимость разработки проектов (или услуг) в рамках ГЧП. Однако очевидно, что соотношение цены и качества является главным фактором в проектах ГЧП. В ситуациях, когда существует явная возможность государственного или частного финансирования проекта, необходим анализ СЦК и КГС для обоснования выбора того или иного варианта.

Что такое КГС?

Эта концепция используется в Великобритании и некоторых других странах, но она пользовалась переменным успехом и изначально была сопряжено с определенными трудностями. Основой концепции является то, что, когда проект ГЧП предлагается, он подвергается сопоставлению с финансовой точки зрения с издержками государственных закупок для того же проекта. Другие тесты включают выявление высоких рисков, возможность неудачи и превращение в непредусмотренные условные обязательства для государства.

В большинстве развивающихся стран, где существует огромный дефицит финансирования, выбор обычно стоит между реализацией проекта с частным сектором или отсутствием финансирования как такового. Отсутствие государственного финансирования часто является обоснованием использования ГЧП. В таком случае Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) указывает на то, что, при условии реальных и жестких ограничений государственных фондов, единственной альтернативой для государства является задержка или отмена инвестиций, что связано со значительным экономическим ущербом в результате бездействия или неадекватности действий, например, в случае загруженности дорог и портов.

Поэтому ЕИБ рекомендует отдавать предпочтение варианту ГЧП при условии, что этот механизм будет иметь реальные результаты для государственного бюджета (существенная передача рисков частному сектору) и обеспечивать удовлетворительный уровень рентабельности.



«Государственно-частное партнерство в сфере транспортной инфраструктуры», Патрик Бёф. ЕИБ, 2003 г.

Одним из практических затруднений является то, что полные финансовые издержки жизненного цикла очень сложно определить, особенно в случае государственных закупок в тех странах, где исторически государство явно недостаточно финансировало обслуживание автомобильных дорог. Более того, финансовые последствия отклоненных решений (вариантов) очень сложно, если вообще возможно, определить, поэтому решения на основании СЦК вряд ли будут проверены даже по прошествии определенного времени.

СЦК в некоторой степени определяется в рамках анализа в целом, так как в «Сборнике» указываются используемые в оценке СЦК переменные, которые, по крайней мере, могут помочь обеспечить это соотношение в рамках проекта ГЧП. Тем не менее, помимо анализа СЦК и КГС, «Сборник» не предлагает способов определения необходимости реализовывать проект через ГЧП или государственных механизмы. В этом заключается цель данного раздела.

На начальном (раннем) этапе оценки проекта можно рассматривать подход с частично качественным анализом СЦК. Это упоминалось в таблице *«Факторы, которые необходимо рассматривать в процессе отбора проектов и приоритетов для ГЧП»* выше. Это предполагает постановку правительством ключевых вопросов о пригодности проекта для ГЧП, ответы на которые могут быть представлены в качественном выражении, если достоверные количественные данные не доступны.

Этот процесс может быть использован как на ранней стадии, так и при последующей оценке КГС во время и после процесса обоснования инвестиций, когда будут доступны более точные данные. Иногда, по причине нехватки времени, бюджетных и организационных ресурсов процедура оценки КГС проводится только один раз.

Критерии оценки СЦК

Проекты, демонстрирующие удовлетворительные показатели СЦК в рамках ГЧП, в целом свидетельствуют о наличии потенциала по следующим критериям:

- Существует крупная программа капиталовложений, требующая эффективного управления рисками, связанными со строительством и реализацией;
- Частный сектор имеет опыт подобной реализации и есть все основания думать, что будут достигнуты удовлетворительные показатели СЦК;
- Структура услуг адекватна, что позволяет государственному сектору определять потребности в виде результатов услуги, по которым могут быть соответствующим образом заключены контракты, что обеспечивает эффективную, справедливую и ответственную поставку общественных услуг в долгосрочной перспективе; при этом возможно четкое распределение рисков между государством и частным сектором;
- Характер активов и услуг, определенных как часть схемы ГЧП, может быть в оценен на весь период в долгосрочной перспективе;
- Стоимость проекта достаточно велика, чтобы обеспечить пропорциональность расходов контрактно-закупочной деятельности;

- Технологии и другие аспекты отрасли являются устойчивыми, и не восприимчивы к скоротечным изменениям;
- Горизонты планирования являются долгосрочными, при этом применение активов планируется в долгосрочной перспективе; а также
- Существуют надежные стимулы для эффективной работы частного сектора.

Источник: Доработанный список на основании данных о ЧФИ, Правительство Великобритании, 2005 г.

Следует заметить, что внутренний или иностранный характер проектного финансирования в анализе не учитывается, при этом необходимо учитывать риски, связанные со всеми вариантами.

Чтобы проект успешно проходил цикл ГЧП, ответы на большинство этих вопросов должны быть положительны и, таким образом, обеспечивать наилучшее сочетание цены и качества. Использование «Сборника» поможет обеспечить такое соотношение.

Такой, более прагматичный, подход предлагается для ранних стадий ГЧП в развивающихся странах. В нем принимается во внимание тот факт, что, несмотря на широкое признание КГС, например, в Великобритании и Австралии, успешность его реального применения в других странах была переменной.

Кроме того, было признано, что для проверки ожидаемой достоверности КГС требуется опыт, накопленный за значительный период, который в большинстве стран отсутствует. Предлагается пересмотреть необходимость применения подробного анализа КГС с накоплением государством опыта в процессе реализации этих руководящих принципов.

Кроме того, в приведенном ниже докладе Ассоциации экономической политики Кембриджа (Cambridge Economic Policy Associates, CEPA) не рекомендуется делать чрезмерный упор на КГС, так как он является лишь одним из факторов при принятии решений по ГЧП.



«Руководство по определению соотношения цены и качества». Казначейство Великобритании, 2006 г.



«Государственно-частное партнерство в Шотландии, Оценка эффективности», 2005 г., CEPA.

Количественные показатели КГС

Показатель КГС используется правительством для принятия решений о СЦК в проектах ГЧП. Он включает проверку того, предлагают ли варианты частного финансирования выгодное сопоставительное соотношение цены и качества и в сравнении с наиболее эффективной формой государственных закупок. КГС обеспечивает ориентир для оценки соотношения цены и качества между альтернативными предложениями и гипотетическими показателями государственных закупок.

Риск находится в центре всех проектов ГЧП. Проекты ГЧП полностью направлены на решение проблемы рисков и неустановленных затрат. Отсюда важность выявления, распределения и снижения рисков в процессе ГЧП. Распределение слишком многих

рисков на частный сектор почти наверняка приведет впоследствии к финансовым проблемам, в то время как недостаточное распределение рисков сводит на нет все преимущества ГЧП.

Не всегда очевидно, что с передачей слишком большого числа рисков частному сектору соотношение цены и качества будет ухудшаться, так как запрашиваемая частным сектором компенсация будет перевешивать преимущества ГЧП.

Слишком высокий или низкий уровень распределения рисков не может обеспечить оптимальное сочетание цены и качества. В этом состоит связь с СЦК. При низком уровне распределения рисков существует слишком мало преимуществ привлечения частного сектора, так как рост издержек финансирования не может быть компенсирован другими выгодами. При передаче частному сектору слишком большой доли рисков он будет требовать более высокой доходности, т.е., чрезмерно высоких премий, что ведет к ухудшению показателей СЦК вплоть до отрицательных значений. В таком случае, вероятно, следует выбрать вариант государственных закупок.

Риск связан с неопределенностью, которая распространяется на потенциальные выгоды и вероятность потерь. Риск имеет свою стоимость, но его неопределенность затрудняет выявление и уточнение этой стоимости. Государственные закупки, как правило, не включают потенциальную стоимость риска, например, риска перерасхода времени и средств, тогда как частный сектор, как правило, закладывает риски в смету и, что более важно, принимает максимум мер для снижения и (или) предотвращения таких рисков.



«Государственно-частное партнерство: доступность, соотношение цены и качества и процесс ГЧП», Фредерик Марти, CNRS – GREDEG – Университет Ниццы — Софии - Антиполис, Департамент инноваций и конкуренции OFCE, ОЭСР – рабочая группа старших руководителей в бюджетной области.



«Соотношение цены и качества и процесс государственно-частного партнерства», октябрь 2007 г., Правительство Ирландии.

Казначейство Великобритании предоставляет подробные данные, которые позволяют количественно оценить соотношение цены и качества в том или ином проекте ГЧП. Для этого требуются достаточно детальные вводные данные.

Соотношение цены и качества			
Проект	Государственный сектор (ЧДД)		Разница
	ПСФЭ (ЧДД)		
M1-A1	372	288	84
A1(M)	222	192	30
A419/A417	137	140	(3)
A69	66	78	(12)
M40	329	228	101
A19	211	171	40
A50/A564	91	83	8
A30/A35	161	180	(19)
Итого	1589	1360	229 (-15%)

Источник: финансирование дорог в Великобритании, Питер Мэки и Найджел Смит, Институт транспортных исследований Университета Лидса

В технической записке Программы партнерства штата Виктория (Австралия) также подробно описана работа над СЦК и КГС.



«Компаратор государственного сектора». Техническая записка. «Партнерство», штат Виктория, 2001 г.

Информация в этой записке является подробной и содержит определения, описание применения и компонентов анализа КГС, рисков, налогов, детальный пример с цифрами, а также описание методики дисконтированных денежных потоков и соответствующих статистических методов.

В этой записке также указано, что государственные закупочные расходы будут включать:

- Удерживаемую государством стоимость рисков;
- «Сырые» или базовые данные о расходах и доходах проекта (все прямые и косвенные капитальные и эксплуатационные затраты и доходы);
- Корректировки с учетом обработки всех государственных и частных предложений на общей, например, налоговой основе;
- Стоимость передаваемых рисков.

В приведенной выше публикации Всемирного Банка Г. Керали предлагает последовательный процесс партнерства штата Виктории, но в более сжатой форме, что может быть эффективным для анализа КГС, причем требуются следующие данные:

1. Риски и уязвимость

Матрица рисков и анализ чувствительности: матрица рисков строится посредством:

- Идентификации рисков, связанных с проектом;
- Оценки воздействия этих рисков;
- Оценки вероятности возникновения таких рисков; а также
- Расчета финансового воздействия и диапазоны возможных результатов.

Также выполняется анализ чувствительности, при котором оценивается влияния изменений в ключевых переменных на финансовые результаты;

Риск, чувствительность и допуски позволяют делать предположения относительно последствий и вероятностей отдельных рисков. Модель Монте-Карло (Модуль 2 -> «Риски») наиболее часто используется для этого. Результат отражает «наиболее вероятный результат» механизма ГЧП.

2. Проектные расходы и доходы

Капитальные затраты: Они должны отражать полную стоимость реализации проекта, в том числе альтернативные издержки по государственным активам, используемым в проекте, с поправкой на риск.

Эксплуатационные расходы: все расходы на содержание актива на том же уровне, который требуется от частного оператора.

Прогнозируемые доходы: включены, только если претендентам будет разрешено устанавливать размеры сборов.

Дисконтированные денежные потоки: Выбор ставки дисконта является наиболее важным вопросом и должен представлять реальную величину альтернативных издержек по капиталу, с коррекцией на инфляцию (и субсидии, если таковые имеются), для государственных проектов.

В качестве ориентира могут быть использованы правительственные облигации. При этом следует учитывать, что дисконтная ставка не является процентной ставкой частного финансирования!

3. Другие корректировки

Займы МФО обычно субсидируются и должны корректироваться с учетом коммерческих курсов. Как указывается в документах о партнерстве штата Виктория, могут потребоваться и другие корректировки, чтобы сопоставить однородные параметры.

Пример КГС предлагаемого магистрального проекта

В приведенной ниже презентации Г. Керали ссылается на пример КГС проекта автомагистрали. Вот его описание.



«Компаратор государственного сектора для автодорожных проектов ГЧП», Генри Керали, ведущий специалист по вопросам транспорта, Всемирный банк, 2006 г.

Характеристика проекта: автомагистраль. Проект предусматривает проектирование, строительство, эксплуатацию и обслуживание автомагистрали высокого качества.

Частные участники торгов должны:

- Выполнить детальное проектирование и строительство автомагистрали в соответствии с требованиями клиента;
- Привлечь финансирование для связанных с этим капитальных затрат; а также
- эксплуатировать и обслуживать автомагистраль в соответствии с требованиями клиента в течение концессионного периода в 30 лет.

Смета расходов (см. таблицу):

- Изначальная оценка расходов на строительство для клиента = 388 млн. Евро;
- Оценка накладных расходов клиента = 49 млн. Евро;
- Общая стоимость капитала для клиента = 437 млн. Евро;
- Расчетный срок строительства = 3,5 года;
- История дорожного строительства: превышение затрат в диапазоне -11,5% до +138%, среднее значение = +44% (с поправкой на инфляцию за период строительства);

- Продолжительность строительства варьируется от -27% до +230%, среднее значение = +84% от первоначальной оценки (стоимость включена в перерасходы);
- Ожидаемое значение перерасхода составляет 172 млн. Евро (44%);
- Общая оценочная стоимость капитала с поправкой на риск = 609 млн. Евро;
- Оценка стоимости эксплуатации и обслуживания;
- Отсутствие опыта государственных расходов на эксплуатацию и обслуживание по указанному стандарту;
- Смета ежегодных государственных расходов на эксплуатацию и обслуживание по единому стандарту составляет от 1,37 млн. до 2,27 млн. евро, в среднем – 1,45 млн. Евро;
- Экономические и социальные издержки, вызванные закрытием дороги для периодического обслуживания, предполагаются в пределах 4-6% от общей выгоды проекта;
- Государственные выплаты;
- Вклад в проект капитальных затрат = 110 млн. евро;
- Выплаты от клиента концессионерам за готовность к эксплуатации представляют собой фиксированные и индексируемые компоненты как в местной валюте, так и в Евро, с пособиями на закрытие полос для периодического обслуживания;
- Средневзвешенная стоимость готовности включает выплаты в местной и иностранной валюте, предполагая долгосрочную валютную инфляцию;
- Общая плата за эксплуатационную готовность = 427 млн. Евро в течение 30 лет.

Результаты КГС по предлагаемому дорожному проекту			
ЧДД (млн. Евро,	Государство	Предложение	Предложение-2
Капитальные затраты	530,1	427,2	484,3
Экономические и социальные затраты в связи с задержкой	50,5		
Стоимость разработки		12,5	13,6
Администрирование и проверки	6,1	30,4	26,4
Страховка	14,8	15,3	15,6
Эксплуатационные расходы	30,8	49,6	44,7
Периодическое обслуживание/восстановление	34,2	27,6	32,1
НДС	3,2	3,0	3,1
Корпоративный налог		20,5	21,3
Стоимость финансирования		61,2	63,4
Итого	669,7	647,3	704,5
Соотношение цены и выгод		+22,4	-34,8

Результаты в общих чертах показывают, что механизм ГЧП обеспечивает лучшее соотношение цены и качества в соответствии 1-м предложением, т. е., он обещает экономию в 22.4 млн. Евро по сравнению государственными закупками.

Опыт работы Европейского инвестиционного банка компаратором государственного сектора (КГС) и соотношением цены и качества (СЦК).

Из десяти изученных проектов ЕИБ только в двух странах был проведен формализованный процесс КГС, хотя в одной трети их применялась специальная система. Банк обычно не рассматривал КГС, хотя предполагаемые показатели затрат и выгод часто используются для расчета экономической рентабельности инвестиций. При этом экономисты банка утверждают, что они будут поощрять использование КГС в собственной оценке альтернатив.

Банк, как правило, не учитывал, предлагала ли конкретная схема ГЧП лучшие показатели СЦК по сравнению с другими вариантами. Исключением из этого правила был проект автомагистрали, в котором ЕИБ проводил анализ СЦК, который показал, что с экономической точки зрения выбранная схема не являлась оптимальным вариантом.

Следует также отметить, что оценка КГС не была использована для дорожной программы одной страны, а последующее рассмотрение национального бюро аудита выявило, что программе даже не предшествовал анализ соотношения цены и выгод.

Применение КГС

Великобритания была одной из первых стран, которые ввели количественную оценку КГС, что имело ряд существенных преимуществ, но не всегда в таких областях, для которых она предназначалась. Например, она служила сильным аргументом в некоторых случаях в пользу программ ГЧП, а также повышала оценки эксплуатационных параметров конкретного проекта ГЧП, что позволяло избежать политического давления с целью реализации проектов менее эффективными способами.

Однако в последние годы наблюдается растущая критика КГС в Великобритании. Эта методика рассматривается как еще одна статья расходов, не добавляющая ничего существенного. В приведенном ниже «Справочнике» его авторы Роу и Крейг утверждают, что эта практика должна быть отменена, поскольку, по их мнению, при анализе КГС:

- Невозможно получение точных данных;
- Не всегда корректируется стоимость основных рисков;
- Отсутствует консенсус по дисконтной ставке;
- Существует возможность манипуляции данными и предположениями;
- Подготовка КГС требует значительных ресурсов и времени;
- Правительство и консультанты предпринимают бесплодные попытки угадать, что будет происходить в гипотетических ситуациях в будущем;
- Непрактичность отказа от проектов на этапе, когда доступны основные данные;
- Если недоступны государственные ресурсы, эффективность КГС невысока.

Это приводит к двум возможным ситуациям:

- В развитых странах, таких как Великобритания, сохраняется тенденция к смягчению режима использования КГС в пользу более простых процедур, таких как стандартные расчетные таблицы, которые министерства могут использовать в своей работе;

- В развивающихся странах первоначальная логика использования КГС сохраняется, однако это следует применять более практично. Правительству и консультантам предлагается обеспечить:
 - надлежащую подготовку проекта, особенно в части управления рисками;
 - противодействие предвзятости, оптимизму и политическому давлению, если с ними приходится сталкиваться; а также
 - возможность применения КГС лишь для отдельных случаев.

Тем не менее, все еще предстоит изучить основные вопросы, касающиеся того, предлагает ли проект оптимальное соотношение цены и качества и в чем заключаются основные преимущества и недостатки того или иного проекта.

Вполне возможно, что проект ГЧП обладает таким масштабом, что в небольшой или средних размеров стране, что он будет иметь существенные макроэкономические результаты, что не менее важно, поглотит основную часть предложения капитала, повысит процентные ставки и будет препятствовать реализации более мелких проектов. Анализ таких рисков отводится министерству финансов, отделу управления рисками или центральным органам ГЧП.

Если будет решено, что макроэкономический эффект слишком велик, проект может быть отложен, разбит на этапы, сокращен или возвращен в государственную программу, либо возможно сочетание этих мер. Несмотря на допустимость для проектов в области энергетики, строительства плотин и подобных объектов, для дорожных проектов это может быть довольно редким случаем. Но такое случается, и проектировщики должны учитывать макроэкономические последствия на раннем этапе.

Как отмечалось выше, использование КГС сколь-нибудь значимым образом в изначальных целях. Вероятно, не очень целесообразно. Однако КГС может быть элементом общей оценки проекта и использоваться для обеспечения или подкрепления более приемлемого плана проекта и поддержки переговоров.

Согласно передовому опыту, описанному в «Сборнике» и применимому ко всем странам с учетом их специфики, соотношение цены и выгод должно обеспечивать, по крайней мере, абсолютную чистую выгоду предлагаемых проектов ГЧП для соответствующих стран.



«Приемлем ли компаратор государственного сектора для развивающихся стран?»

Дж. Лейленд и Крис Шугарт, PPIAF Gridline. 2006 г.



«Обзор объектов инфраструктуры, обеспечиваемых партнерскими органами штата Виктория. Итоговый отчет для казначейства». Питер Фитцджеральд, Правительство штата Виктория, Австралия. 2004 г.



«Компаратор государственного сектора». Дополнительная техническая записка. Департамент казначейства и финансов, Правительство штата Виктория, Австралия, 2003 г.



«Реформы в области частной финансовой инициативы» Филиппа Роу и Алистер Крейг, Лондон, Центр политических исследований, 2004 г.



«Государственно-частное партнерство – инструктивная документация»,
Правительство штата Квинсленд, 2002 г.



«Государственно-частное партнерство в дорожном секторе», Кэролайн Виссер,
Международная дорожная федерация, 2008 г.

Этап 2: Комплексная экспертиза и обоснование

Второй этап является продолжением первого с подробным изложением и определением меры, необходимых для подготовки обоснования и разъяснением обязательных процедур. Этот этап должен проводиться соответствующим нанимающим органом, возможно при необходимости, согласованно с отраслевым министерством.

Второй этап позволяет государству:

- Полностью оценить характеристики каждого проекта;
- Подготовить подробный бизнес-кейс для каждого проекта;
- Подготовить тендерную документацию;
- Привлечь партнеров из частного сектора;
- Проводить переговоры с сильной позиции после представления предложений;
- Обеспечить вклад в эксплуатационный мониторинг проекта.

Комплексная экспертиза в контексте ГЧП на втором этапе – это термин, который используется для обозначения более широкомасштабного проведения исследования с соответствующими стандартами оценки, относящейся к вниманию, с которым проводится второй этап, в том числе ТЭО. Разумеется, надлежащее внимание необходимо для всего процесса ГЧП, однако само понятие комплексной оценки наиболее часто ассоциируется со вторым этапом.

Полное технико-экономическое обоснование (ТЭО) служит основой для понимания проекта и определяет ряд важных аспектов любого предлагаемого проекта. Оценивается техническая осуществимость предлагаемого проекта, соответствие потребностям, экономическая выгодность для страны и финансовая жизнеспособность (при необходимости также могут рассматриваться проекты, являющиеся финансово жизнеспособными при условии ограниченной государственной поддержки,).

Технико-экономическое обоснование служит основой для тендерной документации, понимания тендеров, контрактов, переговоров и последующего мониторинга.

Второй этап включает ряд компонентов, каждый из которых крайне важен и должен неукоснительно выполняться:

- Техническая база проекта, включая предварительный (базовый) план и оценку стоимости проекта. Предварительный план должен быть достаточно подробным для оценки стоимости проекта с разбегом в $\pm 20\%$;
- Анализ спроса и транспортной нагрузки, со сценариями развития;
- Анализ прямой и косвенной выгоды с оценкой социальных и экономических преимуществ проекта для страны в целом. Он включает:
 - экономическое обоснование и расчет затрат и выгод проекта для страны;
 - оценку воздействия на окружающую среду: проект должен соответствовать национальным экологическим требованиям и передовому международному

опыту. Она включает полную оценку последствий и стоимости их нейтрализации;

- анализ социальных последствий, включая переселение, воздействие на коренные народы, гендерный анализ и анализ причин бедности. Все это должно включать издержки минимизации рисков;
- финансовый анализ. Он имеет решающее значение, представляет собой бизнес-кейс проекта, и указывает правительству на финансовые характеристики проекта. Он должен определять, будет ли проект представлять интерес (и каким образом) для частного сектора, а также необходимость и возможность предоставления финансовой поддержки. Сюда также относится анализ всех вариантов финансирования проекта ГЧП;
- оценку и предварительное распределение рисков;
- исследование механизмов ГЧП для определения оптимального варианта (вариантов) партнерства;
- сведение всех указанных выше технических компонентов в общий бизнес-кейс проекта.

Все чаще анализ затрат и выгод (а также проект) включает соображения безопасности и выгоды от снижения аварийности благодаря более высокой безопасности дорог и более эффективному управлению транспортными потоками. Многие улучшения в части безопасности рассматриваются как выгоды. Стоит отметить, что ежегодно на дорогах погибает 1,2 миллиона людей, еще 50 миллионов получают травмы, причем 85% аварий происходит в развивающихся странах, что наносит ущерб в размере 1-3% ВВП. Уровень смертности на дорогах в Индии и Китая составляет около 100 000 человек в год, а в США ежегодно погибает более 40 000 человек.

Подготовка тендерной документации также зачастую включается в компетенцию консультантов при подготовке обоснования, так как важно, чтобы проект контракта точно отражал все цели и характеристики проекта.

Содержание технико-экономического обоснования (ТЭО)

В мире не существует стандартного определения «предварительного» или «полного» технико-экономического обоснования. Обоснования могут быть предметом различных интерпретаций в зависимости от условий и типа проекта. Обоснование государственных закупок, естественно, имеет иную направленность и требования, чем технико-экономическое обоснование ГЧП.

Поэтому в «Сборнике» рассматривается и рекомендуется то, что фактически должно быть подготовлено в рамках проектов ГЧП, т.е., их целей. Вполне возможно, что определенные элементы полного обоснования могут быть проанализированы с меньшей степенью детализации или что для сложных проектов будет сначала проводиться предварительное исследование в целях изучения вариантов и масштаба проекта. Предварительное исследование также может проводиться быстрее и с меньшим числом этапов.

В большинстве автодорожных проектов всегда на определенном этапе возникает необходимость в технико-экономическом обосновании, и в большинстве случаев предварительное ТЭО может просто повысить временные и финансовые издержки проекта в целом.

Однако в некоторых случаях при масштабных альтернативных проектах строительства мостов или туннелей, а также прочих сложных городских проектах, проведение первичного или предварительного ТЭО может быть оправдано. Основными целями обоих типов технико-экономического обоснования являются:

- Выявление, распределение и эффективное снижение рисков;
- Предоставление правительству информации, достаточной для начала работ или проведения тендера;
- Обеспечение основы для переговоров; а также
- Сведение к минимуму операционных издержек проектов ГЧП и предотвращение ненужных задержек.

В рамках технико-экономического обоснования ГЧП требуется провести анализ и предоставить информацию для:

- Определения технических характеристик проекта, спроса, проектной мощности (масштабов), предварительного плана предлагаемых объектов с соответствующими капитальными ежегодными расходами по проекту;
- Определения социальных, экологических, экономических и финансовых характеристик каждого проекта (в том числе его привлекательность для частного сектора и государства), исходя из предлагаемого проекта, его стоимости, спроса и последствий;
- Определения степени государственной поддержки (если таковая требуется), условий партнерства и проектных рисков;
- Подготовки бизнес-кейса проекта, включающего всю указанную выше информацию, которая совместно служит убедительным и достоверным аргументом как для государственного, так и для частного сектора при привлечении частного капитала к участию в проекте;

- Включения в проект предварительного текста контракта, основанного на характеристиках проекта. Правительство должно завершить редакцию текста контракта до начала конкурсных торгов;
- Подготовки ЗП с необходимой информацией, позволяющей заинтересованным сторонам подготовить конкурентные технические и финансовые предложения, и сообщаящего во время конкурсных торгов о процедуре последующей оценки предложений; а также
- Предоставления данных, позволяющих правительству уверенно проводить переговоры и подписывать контракт на ГЧП.

Поэтому считается, что на практике «полное» технико-экономическое обоснование всегда должно готовиться на втором этапе для всех проектов ГЧП, выбранных для реализации. Для сложных проектов или тех, по которым доступны отдельные предварительные исследования и (или) данные, может быть целесообразным изначально проведение неполного обоснования, но в конечном итоге результатом должно стать полноценное ТЭО. Желательно, чтобы организации сектора ГЧП предоставляли общий проект ТУ для подрядных организаций для обоих типов технико-экономических обоснований, наряду с руководящими принципами по выбору проектов. Традиционно требуемое содержание технико-экономического обоснования проекта ГЧП описано в следующих разделах.

Техническая оценка

- Прогнозы, в том числе конкретные исследования спроса, если таковые необходимы. Они должны составляться на различную перспективу (10, 15 и 20+ лет) и содержать описание сценариев и чувствительности.
- Предварительный план, включающий достаточное техническое обоснование для оценки капитальных издержек в пределах $\pm 20\%$.
- Притом, что техническая потребность в обосновании известна, каждый проект будет требовать различной технической оценки. Основным критерием является указанная точность оценки капитальных расходов.

Социально-экономический анализ затрат и выгод

- Обоснование проекта, выгоды и количественные оценки согласно Руководящим принципам Всемирного банка и Азиатского банка развития.
- Зачастую включается оценка воздействия на окружающую среду, в которой указаны все основные последствия, предлагаемые меры нейтрализации, а также общая оценка издержек минимизации последствий (для включения в экономическую стоимость проекта).
- Социальные последствия: необходимо установить все социальные последствия, возможное переселение, предлагаемые меры снижения и их стоимость (для включения в экономическую стоимость проекта).



Источники:



«Методы экономической оценки проектов в странах-членах Постоянно действующей международной ассоциации дорожных конгрессов». 1999 г.



«Пособие по экономическому анализу инвестиционных операций». Всемирный банк, 1998 г.



«Руководящие принципы экономического анализа проектов, Азиатский банк развития, 1997 г.



«Пособие по инкорпорации анализа рисков в экономический анализ проектов», Азиатский Банк развития, 2002 г.

Финансовый анализ

Он включает финансовое моделирование, не обязательно очень сложное. Требуется проверка финансовых сценариев, включая:

- Уровни тарифов: существующие, уровни рентабельности, другие тарифные цели и т.д.;
- Ставки или формулы повышения тарифов;
- Варианты соотношения заемного и собственного капитала;
- Варианты обслуживания долга (ставки/срок погашения, период отсрочки и погашения основной суммы, и т.д.).

Финансовая модель должна:

- Предоставлять, как минимум, значения внутренней ставки доходности, чистого дисконтированного дохода, выплаты и обслуживания долга;
- Определять масштабы финансовой поддержки и (или) субсидий, при их необходимости;
- Оценивать различные виды обязательств, например, условные (начальные и периодические) и безусловные (гарантии);
- Оценивать размер и временные рамки финансовой поддержки/субсидий.

Оценка и распределение рисков

Риски должны быть оценены и распределены. Необходимо предложить первоначальное распределение рисков (и (или) сценарии), а также их снижение.

Бизнес-кейс ГЧП

Вся информация, полученная на втором этапе процесса, должна быть скомпилирована в бизнес-кейс, целью которого является предоставление всей информации о проекте в такой форме, позволяющей правительству принимать решения о переходе на следующую стадию каждого конкретного проекта. В случае положительного решения, информация характеризует проект как подлежащий финансированию, то есть как потенциально привлекательный для финансирования.

Бизнес-кейс:

- Определяет проектные и эксплуатационные требования, которые должен выполнять концессионер;
- Определяет соотношение цены и качества и КГС, если оно необходимо;

- Определяет варианты реализации ГЧП и модель ГЧП;
- Описывает механизмы распределения рисков при различных вариантах реализации проекта;
- Предоставляет информацию о ключевых рассмотренных вопросах и предложенных решениях;
- Предлагаете анализ различных предложенных вариантов реализации проекта; а также
- Определяет предпочтительнее варианты реализации проекта для соответствия предъявляемым требованиям;
- Предоставляет полную информацию для принятия решения правительством о реализации проекта ГЧП и служит основой для проведения тендера.

При условии одобрения ТЭО, с учетом всех комментариев, вопросов, дополнительных и пр. требований государственных органов, следующим этапом становится подготовка проекта и финальной версии тендерной документации, а также этап закупок (проведения тендера) в целях привлечения партнера (или партнеров) из частного сектора.

Техническая оценка

Прогнозирование спроса

В Модуле 3 предлагается более детальное описание процедуры прогнозирования транспортной нагрузки. Кроме того, полезная информация также предложена на этапе реализации. Прогнозы и сценарии должны быть разработаны в рамках анализа спроса, соответствующего рамкам проекта (и уровням тарифов) и полностью определяющего источники спроса, включая обслуживаемые проектом территорию и население.

Прогнозирование является отчасти техническим делом (наукой), а отчасти вопросом опыта и интуиции и может служить полезным индикатором будущего спроса. Прогнозирование на срок 20 лет или более – сложное дело: почти наверняка будут иметь место непредвиденные внутренние и внешние экономические потрясения, а также технологические и социальные изменения.

Прогнозы транспортной нагрузки, как правило, строятся на основе регрессионного анализа, т.е., прежние показатели роста спроса (зависимая переменная) связываются с такими факторами, как рост ВВП, население и т.д. (независимые переменные). Это позволяет прогнозировать спрос в будущем на основе будущих прогнозов ВВП, населения и т.д., которые, как правило, более стабильны.

Математическая модель, которая преимущественно используется для представления корреляции между транспортом и макроэкономическим параметром, выглядит следующим образом:

$$T = k_1 X_1^e$$

Где Т – это показатель, связанный с транспортом (зависимая переменная), например автомобиле-километры, потребление топлива, регистрация автомобилей и т.д., X – это, например, ВВП (независимая переменная), k и e – это коэффициенты, которые предстоит определить, чтобы подставить в параметры реального времени. Для этой математической модели «e» является константой эластичности транспортной нагрузки относительно макроэкономического показателя, например ВВП, ВВП на душу населения и т.л. Таким образом,

$$e = \frac{\frac{\Delta T}{T}}{\frac{\Delta X}{X}}$$

Прогнозы трендов также могут быть полезны в тех случаях, когда имеются данные за продолжительный прошлый период (например, 10-15 лет), и если эти данные не слишком беспорядочны; при этом желательно, чтобы рассматриваемый проект мог быть привязан либо к тем дорогам, по которым имеются анализируемые данные, либо к общенациональным показателям, либо и то и другое.

Прогнозирование нагрузки является основой экономического и финансового анализа и, как следствие, имеет большое значение. При этом они обязательны в рамках технической оценки, независимо от экономического и финансового анализа, так как

нагрузка, особенно движение тяжелых грузовиков, является определяющим фактором для выбора дорожного покрытия, что в свою очередь отражается на стоимости дорожных объектов.

Чтобы распределить транспортный спрос между существующими и предлагаемыми платными дорогами, можно использовать модель распределения потоков, которая включает транспортную сеть (в первую очередь, автомобильных дорог, но возможны и другие виды транспорта) в более широкую зону влияния проекта. Этот вариант полезен для моделирования и тестирования различных конфигураций сети автомобильных дорог, различной тарифной политики в виде обобщенных функций затрат, а также влияния заторов через применение адаптированных кривых скорости потока.

При отсутствии модели транспортной нагрузки (которая может быть слишком дорогостоящей и трудоемкой, за исключением отдельных крупных проектов), может быть использован более ограниченный метод оценки распределения трафика вдоль предлагаемого объекта относительно альтернативных маршрутов движения с общими точками отправления и назначения. Для этого можно использовать, например, «правило Авраама» – метод, который обычно используется для вычисления распределения транспортной нагрузки между конкурирующими маршрутами. Более подробная информация приведена ниже.

Пример распределения трафика для предлагаемого проекта платной дороги.

Определение транспортной нагрузки для предлагаемого проекта платной дороги направлено на прогноз распределения трафика между существующими дорогами и предлагаемым новым платным объектом. Для этого предпочтительно использовать транспортную модель, что позволяет распространить расчет на большую зону, включая альтернативные маршруты и модели. Тем не менее, в различных условиях может быть эффективен менее сложный анализ, например, под одному из приведенных методов.

Правило Авраама

Трафик распределяется между двумя альтернативными маршрутами согласно следующему правилу:

$$T_1/T_2 = (C_2/C_1)^k$$

Где:

T_1 : нагрузка на маршруте 1 (после перераспределения);

T_2 : нагрузка на маршруте 2 (после перераспределения);

C_1 : обобщенная стоимость движения по маршруту 1;

C_2 : обобщенная стоимость движения по маршруту 2;

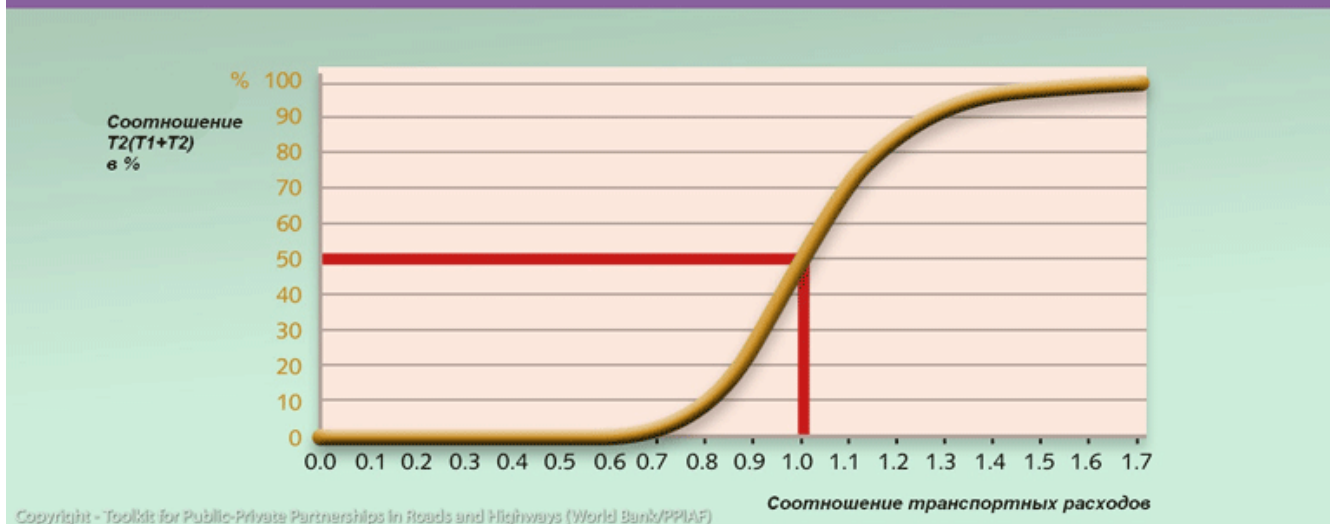
k : экспонента.

Эта же формула может быть записана в следующем виде:

$$T_2 / (T_1 + T_2) = 1 / [1 + C_1/C_2]^{-k}$$

Во Франции принято значение $k = 10$. Приведенный ниже график иллюстрирует правило для $k=10$. Можно заметить, что при схожей стоимости ожидается, что трафик будет поровну делиться между двумя маршрутами.

КРИВАЯ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПОТОКА МЕЖДУ ДВУМЯ АЛЬТЕРНАТИВНЫМИ МАРШРУТАМИ



Теоретически приведенная выше формула может применяться для n маршрутов:

$$T_i / \sum T_i = C_i^{-k} / \sum C_i^{-k}$$

Где

C_i – это обобщенная стоимость движения по конкурирующим маршрутам.

Либо можно рассчитать процент трафика на маршруте i относительно всех конкурирующих маршрутов:

$$P_i(\%) = \frac{C_i^{-\alpha}}{\sum_j C_j^{-\alpha}} \cdot 100 = \frac{100}{\sum_j \left(\frac{C_i}{C_j}\right)^{\alpha}}$$

Где

P_i - % на маршруте i , C_i – это обобщенная стоимость на маршруте i , а C_j – сумма обобщенных стоимостей на всех конкурирующих маршрутах, альфа эквивалентна описанной выше экспоненте k .

Правило Авраама предполагает, что осознаваемые преимущества одного маршрута в сравнении с другим подвергаются «нормальному» распределению (Гаусса).

Если средняя обобщенная стоимость движения по маршрутам составляет соответственно C_1 и C_2 и на втором маршруте действует плата за проезд, то формула принимает следующий вид:

$$T_2 / (T_1 + T_2) = 1 / \{1 + [(C_2 + t) / C_1]^k\}$$

Кривые разделения

Этот метод используется в Калифорнии (США) для оценки процента транспорта, использующего определенный маршрут (например, платную автостраду), при помощи следующей формулы:

$$P(\%) = 50 + \frac{50 \cdot (d + 0.5 \cdot t)}{\sqrt{(d - 0.5 \cdot t)^2 + 4.5}}$$

Где:

P (%): процент трафика на долю маршрута;

d: расстояние, сэкономленное при пользовании данным маршрутом (в милях);

t: время, сэкономленное при пользовании данным маршрутом (в минутах).

Однако следует отметить, что принцип определения распределения потоков на основании экономии времени и расстояния имеет свои недостатки. Например, не стоит полагать, что экономия, скажем, 2 минут будет одинаковой для 10-минутных и часовых поездок.

Прогнозы должны сочетать оптимизм и реализм. По возможности следует применять опыт прежних аналогичных проектов; иногда важным может оказаться заграничный опыт. В 2002 году было проведено исследование, в котором сравнивались данные 32 проектов по всему миру в плане соответствия прогнозных и данных о транспортных потоках данным за первый год реализации проекта.

В исследованиях, проводившихся по заказу банков развития и международных финансовых организаций (предположительно группы агентств, так как отдельные организации не назывались), предлагались прогнозные показатели, которые в среднем составляли 82% от реальных цифр, в то время как прогнозы, выполненные по заказу других организаций, в том числе спонсоров, в среднем оправдывались лишь на 66%.

В исследовании отмечалось, что в случае незначительной разбежки между прогнозируемыми показателями и реальными цифрами, последние в короткий срок достигали прогнозных значений и зачастую даже превышали их. При этом в случае значительных расхождений реальная транспортная нагрузка в течение длительного времени не достигает запланированных значений, а зачастую не достигает их вообще. В исследовании приводится вывод о том, что ошибки прогнозирования не случайны и связаны с системным излишне оптимистичным подходом, при этом прогнозы по заказу международных организаций в целом были более точными. Это может быть связано с тем, что консультанты частных спонсоров слишком оптимистично подходили к прогнозам, и (или) спонсоры тратили меньше средств на необходимые исследования, либо они полагали, что существует вероятность проведения повторных переговоров после подписания контракта.



«Кредитные последствия транспортного риска при создании платных дорог», Standard & Poor's, 2002 г.

Учитывая необходимость и важность прогнозирования, а также его естественную неточность, необходимо разрабатывать сценарии с (i) низкой, (ii) высокой и (iii) наибольшей вероятностью прогноза спроса. Исходные сценарии развития на более стратегическом уровне (с учетом ВВП, регионального развития и пр.) могут быть полезны в оценке последствий для проектирования, графиков и расходов.

Также, возможно, следует оценить широкие последствия для показателей внутренней ставки рентабельности и чистого дисконтированного дохода. В отношении конкретного выбранного сценария можно предпринять более подробный анализ чувствительности и рисков посредством изменения отдельных параметров, таких как спрос и капитальные издержки. Подробно этот механизм описывается далее в разделе 3.

Прогноз спроса должен учитывать возможности проекта, то есть не выходить за его рамки и соответствовать предлагаемым тарифам и тарифным сценариям.

В то же время тарифы должны отражать готовность платить (ГП) и платежеспособность (ПС). Готовность платить отражает те суммы, которые физические или юридические лица готовы платить в целях приобретения качественного товара или услуги. Платежеспособность отражает зависимость оплаты от возможности заплатить. Технологии проведения опросов также включают методику заявленных предпочтений (ответы на гипотетические вопросы) и выявленных предпочтений (выводы из исследования фактического поведения). Таким образом, необходимо проводить анализ как готовности платить, так и платежеспособности.

Первый анализ может быть достаточно простым при ограниченном количестве пользователей. Для платных дорог и системы общественного транспорта платежеспособность является важным фактором и может требовать более пристального внимания. Потенциальной проблемой проектов ГЧП является ситуация, когда ПС оказывается ниже уровня рентабельности и для реализации проекта необходимо рассмотреть варианты поддержки и (или) субсидирования.

Технические аспекты

Исследование также должно включать техническое описание и план проекта, включая все значимые инженерные и прочие компоненты. Процесс завершается созданием предварительного плана с технической спецификацией, планом расположения и предварительными ситуационными (компоновочными) планами. Сюда также входят стандарты эффективности и способностей, предлагаемые стандарты эффективности проекта и объектов – все это будет служить основой минимальных технических требований, которые должны содержаться в ЗП.

Хотя полные геотехнические, гидрологические, структурные, дренажные и прочие изыскания на данном этапе не требуются, необходимо предпринимать все технические и аналитические меры для определения стоимости проекта в пределах $\pm 20\%$. Предварительная оценка стоимости должна сопровождаться программой реализации с указанием сроков и взаимосвязей всех компонентов проекта.

Техническая спецификация должна соответствовать варианту наименьших затрат для достижения (поэтапного, если необходимо) задач по спросу и других целей.

Технологии

Исследование должно оценивать потенциальную выгоду от использования новых технологий, включая электронную коммерцию, улучшенные системы управления и более высокий уровень навыков. Также необходимо определить все возможные технологические риски.

Социально-экономическая оценка

Социально-экономическая оценка необходима для определения выгод и затрат проекта в национальной перспективе, включая последствия, которые могут или не могут быть выражены количественно. Основная информация приводится в Модуле 3 → «Отраслевое планирование и стратегия» → «Планирование и разработка политики» → «Социально-экономическая оценка».

Обоснование проекта

Идентификация, количественное представление и оценка затрат и выгод – необходимые действия при подготовке социально-экономического обоснования. Основная задача – определить, является ли проект экономически жизнеспособным, т.е., эффективным в плане использования государственных средств и ресурсов.

Важной частью оценки проекта является необходимость изучения проблем и сдерживающих факторов (таких как заторы на дорогах и в портах) и возможных альтернативных решений.

Планирование проекта должно обеспечивать принцип разумной достаточности, т.е., не предполагать строительство 6-полосной автодороги в тех случаях, когда для первого, например, 10-летнего этапа вполне достаточно построить 4 полосы.

Основы затрат и выгод

Прежде чем анализировать затраты и выгоды проекта, важно указать на рекомендованный стандартный подход. Он состоит в определении следующего:

Реализация и отказ от реализации проекта

Для обоснования проекта очень важно определить последствия «инерционного» и «активного» сценария. При этом описываются выгоды и затраты в случае строительства дорог по сравнению с отказом от строительства.

Скрытая оценка и ресурсы

В обосновании учитываются выгоды и затраты. Выгоды могут рассматриваться как внешние денежные показатели, либо могут представлять разницу затрат «инерционного» и «активного» сценариев. Затраты и выгоды оцениваются скрытым образом для предупреждения искажений в налогообложении и субсидиях. При скрытой оценке определяются затраты ресурсов, тем самым устанавливается размер экономии ресурсов для страны, так как ресурсы считаются ограниченными.

Исключение налогов из проектных затрат – прямой процесс. Однако при скрытой оценке стандартные коэффициенты конверсии (СКК), применяемые для конверсии финансовых затрат в экономические затраты, требуют детального разложения выгод и затрат и соответствующего применения коэффициентов. СКК (например, 70% на неквалифицированный труд) зачастую можно получить в международных организациях для осуществления оценки. Приведенный пример означает, что экономическая, или реальная ресурсная стоимость неквалифицированного труда составляет лишь 70% от

регулируемой минимальной платы в тех случаях, когда используется прибавочный труд.

Для справки, в некоторых странах исключение налогов и использование коэффициентов зачастую приводит к тому, что общая экономическая стоимость инфраструктурного проекта составляет, в среднем, 85% от его внутренней (финансовой) стоимости и варьируется от 70% до 90% в зависимости от структуры затрат/типа проекта. Общая формула выглядит следующим образом:

Экономические инвестиционные затраты = К х финансовые инвестиционные затраты

Где К - коэффициент конверсии.

(При этом стоит отметить, что при более детальном расчете экономических затрат формула приобретает следующий вид: экономические инвестиционные затраты = СКК х (финансовые инвестиционные затраты – налоги + субсидии)).

Финансовые затраты – это рыночная стоимость различных компонентов, а К – это коэффициент конверсии (как уже отмечалось, варьируется от 70% до 90%). В некоторых случаях, К для дорожных проектов в стране или регионе может устанавливаться правительством политическим решением. В таком случае считается, что К – это общий коэффициент конверсии для всех финансовых инвестиционных затрат.

Ниже приведен пример скрытого расчета стоимости капитальных инвестиций.

Пример методики расчета экономической стоимости инвестиций.

Экономические затраты – это рыночные (финансовые) затраты, скорректированные при помощи коэффициента с учетом комиссий за перевод и других факторов искажения цены, таких как обменные курсы, местная стоимость труда, налоги и субсидии.

Описание параметров

EIC: Экономические инвестиционные затраты;

FIC: Финансовые инвестиционные затраты;

K: коэффициент конверсии, при этом;

$EIC = K \times FIC$.

SFEX: «теневая» иностранная валюта, отражает ограниченный объем иностранной валюты;

FEX: часть иностранной валюты (% капитальных инвестиционных затрат);

SWR: «теневая» ставка зарплаты, принимается как процент от реальной стоимости труда;

LLC: составляющая местного труда (% капитальных инвестиций);

OLC: другие, не связанные с трудом, местные составляющие, за исключением налогов и субсидий (% капитальных инвестиций);

TC: Налоговая составляющая (%капитальных инвестиций);

Таким образом,

$FIC (\%) = FEX (\%) + LLC (\%) + OLC (\%) + TC (\%) = 100\%$;

$K = FEX \times SFEX + LLC \times SWR + OLC$;

и

$EIC = K \times FIC = [FEX \times SFEX + LLC \times SWR + OLC] \times FIC$.

Экономическая внутренняя норма доходности, чистый дисконтированный доход и ставки дисконта

ЭВНД рассчитывается посредством итерационной математической процедуры (например, в рамках программного обеспечения для экономического анализа или просто в виде таблицы Excel), которая автоматически дисконтирует чистую прибыль проекта в течение всего срока реализации. Для инфраструктуры он обычно составляет 20-30 лет. Дисконтирование означает, что прогнозируемая чистая прибыль за любой год подлежит применению коэффициента (сводного) дисконтирования, и, следовательно, далее в будущем коэффициент дисконтирования уменьшается, как и чистая прибыль.

Следовательно, значение чистой прибыли после 20-25 лет может стать бесполезным, особенно в случае высоких ставок дисконта (хотя не исключено, что в случае умеренных ставок и очень высоких и выполняемых прогнозов роста транспортной нагрузки в течение концессионного проекта, последние годы могут стать более релевантными в дисконтируемом анализе, простой пример показывает, что крайних случаях может наблюдаться незначительная прибавка к ЭВНД и, в любом случае, прогнозирование высоких темпов роста в течение длительного периода в будущем не будет хорошей практикой). Процесс дисконтирования обобщает все денежные значения за один год, как правило, базовый год. Другими словами, все будущие значения дисконтируются по отношению к значениям «текущей стоимости»:

$$PW = FW \times (1 + i)^{-n}$$

Где:

PW: текущая стоимость FW: будущая стоимость;

i: дисконтная ставка;

n: количество лет.

Важно отметить, что дисконтная ставка используется в независимости от инфляции (которая исключается из экономического анализа), так как ко времени привязано определенное значение. Простыми словами, любой предпочтет один доллар сегодня одному доллару в будущем. Для принятия ценности в будущем, человек будет ожидать компенсации в виде увеличения значения.

Например, взамен одного доллара сейчас человек, вероятно, согласится на 1 дол.США $\times (1 + i)^n$ в будущем году n, где i равняется ставке дисконта (в данном случае она эквивалентна процентной ставке).

Взаимосвязь между ЭНВД, ЧДД и ставкой дисконта подробно рассматривается в третьем модуле.

ЭНВД и ЧДД очень важны по нескольким причинам. Эти значения служат социально-экономическим обоснованием (либо наоборот) предлагаемого проекта и указывают на его приоритетность. Более того, ЧДД определяет верхний предел запрашиваемой финансовой поддержки, т.е., государство не должно поддерживать проект в объемах больших, чем его ценность для страны.

ЭНВД не зависит от используемой ставки дисконта (в отличие от ЧДД). По определению, ЭНВД – это дисконтная ставка, при которой ЧДД равняется нулю т.е., дисконтированные затраты равняются дисконтированным выгодам.

ЧДД служит средством измерения чистой стоимости проекта и использует соответствующую ставку дисконта. Ставка может быть рассчитана, либо можно использовать ту, которая используется МФО, либо все проекты в одной стране должны использовать одну и ту же ставку для возможности прямого сравнения ЧДД всех проектов.

Как уже говорилось в третьем модуле, ЧДД и ВВД можно использовать для определения оптимальных сроков реализации проекта при помощи показателя доходности первого года, когда чистый доход первого года дисконтируется по отношению к проектным затратам.

Определение цен

При экономическом анализе используются постоянные цены базового года, которые называют «реальными» значениями, т.е., за один доллар сегодня можно купить тот же объем товара, что и через год (так как инфляция не берется в расчет). Материальные непредвиденные затраты (как правило, 10 %) должны включаться во все расчеты затрат для учета непредвиденных обстоятельств, таких как, например, сложные грунтовые условия. Однако, так как все затраты и выгоды приводятся в реальных значениях, инфляция/резерв на случай повышения цен не принимается в расчет.

За базовый год обычно принимается год, в который проводится анализ, и в частности, в который осуществляются расчеты проектных затрат. Всегда необходимо пользоваться самыми свежими значениями затрат (оригинальными или обновленными расчетами).

Другие параметры

В экономическом анализе возможно использование и других параметров. Некоторые из них могут быть стандартными (и, возможно, уточняемыми только для базового года), в то время как другие могут требовать конкретного расчета для предлагаемого проекта. Эти параметры включают сэкономленное время (рабочее и нерабочее), экономию затрат на эксплуатацию автомобилей, снижение аварийности, экономия для пассажиров и грузов, и другие затраты и выгоды конкретного проекта, например в сферах здравоохранения и образования.

Затраты и выгоды

Затраты будут включать исходные затраты на разработку, ежегодные эксплуатационные и сервисные расходы, а также воздействия на окружающую среду, отделение и другие негативные последствия и требуемые расходы на устранение последних.

Обычно все (или почти все) капитальные затраты являются дополнительными т.е., в случае отказа от реализации проекта, не потребуются капитальные расходы. Сценарии без реализации проекта должны также включать последующие существенные затраты на техническое обслуживание и (или) восстановление, так как это, безусловно, будет необходимо, но будут ли они на самом деле быть израсходованы в соответствии с обычными ограничениями бюджета – вопрос спорный. Ежегодные эксплуатационные расходы могут быть дополнительными (а могут и не быть) в зависимости от типа проекта и рассчитываются (как дополнительные расходы) на основании того, стоит ли анализировать небольшие различия в расходах (при реализации проекта или без него) и их незначительное или нулевое влияние на ЭВНД.

За время существования проекта, некоторые инвестиционные компоненты будут нуждаться в замене (будет полностью амортизированы), а дороги будут периодически нуждаться в более масштабном обслуживании. Ежегодные расходы, следовательно, должны быть дополнены на соответствующие годы за счет периодических затрат, как в случае реализации проекта, так и без него.

Некоторые примеры снижения затрат/выгоды

Повышенная загруженность дорог может привести к повышению стоимости и сроков для пользователей, включая вероятность выбора ими альтернативных маршрутов. Предлагаемые дорожный проект по решению этих проблем может привести с экономии средств на эксплуатации автомобилей, времени, стоимости перевозки грузов и другим выгодам, включая снижение аварийности и возможные экологические выгоды (или снижения затрат).

ВЫГОДНОСТЬ НА ПЛАТНЫХ ДОРОГАХ ПРИ ТРАДИЦИОННОМ АНАЛИЗЕ ЗАТРАТ И ВЫГОД:
Экономия времени
Снижение расходов на эксплуатацию автомобилей
Снижение расходов на топливо
Снижение аварийности
Приток клиентов
Безопасность

Могут существовать и другие виды выгод (и затрат), вытекающих из проекта, которые можно установить в ходе более подробных исследований.

Мы приводим примеры экономии затрат и выгод, чтобы подчеркнуть четыре аспекта оценки:

- Важность определения обоснованности предложенного проекта и эксплуатации для преодоления планируемых проблем, то есть, определения того, что будет (i) результатом не осуществления проекта и (ii) результатом его реализации.
- Необходимость количественного определения дополнительных выгод и (или) экономии средств в результате реализации проекта.
- Необходимость количественного определения, насколько это возможно, затрат и выгод, которые являются «внешними» по отношению к проекту, например загрязнения и других экологических и социальных аспектов. Они традиционно не включались в экономический анализ по причине сложности из измерения, но в последнее время они все чаще учитываются, например стоимость потерь флоры и фауны, а также последствия для здравоохранения и образования. Если эти внешние последствия оцениваются и включаются в анализ затрат и выгод, то они становятся «внутренними».
- Необходимость, по крайней мере, определения и описания других затрат и выгод, которые не могут быть количественно выражены или которые не включены в количественный анализ, но на которые следует обратить внимание.

При экономическом анализе выгоды от экономии ресурсов (например, экономия при эксплуатации транспортных средств, и экономия времени) непосредственно не связаны с предлагаемыми тарифами, которые непосредственно не являются средством измерения такой экономии. Однако тарифы в определенной мере отражают эту экономию ресурсов. То есть, если улучшение платных дорог приводит к тому, что каждый пользователь экономит 10 долларов США за одну поездку на топливе, транспортных расходах, времени и других факторах, тарифы должны устанавливаться таким образом, чтобы взимать процент от этих 10 долларов.

Хотя проект обычно приводит к увеличению потенциала и соответствующему росту спроса, считается, что нынешние пользователи также получают выгоду от более низких затрат и цен. Это происходит в силу эффекта масштаба и повышения производительности. Разница между рыночной ценой и тем, что нынешние и прочие потребители будут готовы платить за результат проекта, называется прибылью потребителей (т.е., рыночная цена ниже с цены, которую некоторые потребители будут готовы платить).

Увеличение прибыли потребителей представляет собой увеличение экономического благосостояния.

Следует также отметить, что традиционный анализ затрат и выгод использует ряд предположений о микро- и макроэкономических системах, которые являются удобными упрощениями реальности и могут быть применимы или неприменимы к конкретной стране или проекту.

Экономическая внутренняя норма доходности и чистый дисконтированный доход

Основными показателями экономической эффективности или действительности проекта являются, соответственно, экономическая внутренняя норма доходности и чистый дисконтированный доход. Эти показатели определяются в следующем порядке:

Оценка дополнительных затрат (капитальных, годовых, периодических, замещений) за каждый год строительства и эксплуатации в течение всего периода анализа.

Оценка разницы между дополнительными затратами и выгодами для каждого года проекта, что, таким образом, составляет чистую прибыль каждого года проекта. Значения чистой прибыли являются отрицательными в течение периода строительства, когда присутствуют только затраты на обустройство, и должны стать положительными в последующие годы эксплуатации.

Расчет ЭВНД и ЧДД через применение функций Excel к потоку чистой прибыли за весь срок проекта. Как упоминалось выше, в большинстве случаев после начального периода строительства (отрицательный денежный поток) можно ожидать прибыль в течение оставшегося периода; прибыль растет с ростом дорожной нагрузки вплоть до достижения потенциала автомагистрали. Однако, если в течение периода анализа денежные потоки меняют значения с положительных на отрицательные, то расчет уникальной ЭВНД невозможен (могут быть несколько значений ЭВНД), но это нетипичный сценарий и ситуация может быть решена проведением специального анализа.

Другие преимущества: каждый проект, вероятно, будет нести особые выгоды в дополнение или вместо указанных выше.

Риск и уязвимость

В экономическом анализе после расчета ЭВНД и ЧДД обычно проводятся еще два этапа.

Анализ чувствительности

Анализ чувствительности - это, в целом, простой подход к изучению неопределенных моментов в оценке проектов в области инфраструктуры. В нем дается оценка воздействия изменений ключевых переменных проекта на ЭВНД. Эти переменные могут изменяться по отдельности или совместно. То есть, если спрос на перевозки на 10% ниже или если стоимость проекта на 10% выше, или если обе эти переменные меняются одновременно, анализ чувствительности показывает, является ли проект по-прежнему жизнеспособным. Проще говоря, если ЭВНД составляет 20%, рост капитальных затрат на 10% может снизить ЭВНД до 18%, либо, если ЭВНД составляет 12%, то рост капитальных затрат на 10% может сделать проект нежизнеспособным.

В настоящее время более широко используется углубление анализа чувствительности с включением расчета «переломного значения». Вместо применения фиксированных изменений (например, 10%) используются различные проценты переменных. Таким образом, рассчитываются изменения значений основных параметров или комбинаций значений (например, изменения в проектных расходах и доходах), в целях приведения ЭВНД к минимально приемлемому уровню, или приведения ЧДД к нулю. Переломное значение, например, может указывать, что капитальные затраты должны сократиться на 25%, чтобы привести ЭВНД к минимальной ставке 12%. В целом это дает лучшее представление о надежности проекта в связи с потенциальными изменениями ключевых параметров проекта.

Анализ рисков

Это несколько иной подход к управлению рисками. Анализ рисков выводит анализ чувствительности на один шаг дальше. Для больших проектов, он оценивает вероятность (согласно основным факторам, указываемым в анализе чувствительности), снижения ЭВНД до порогового значения, или снижения ЧДД до нуля. Это несколько трудоемкий и технически сложный процесс, но необходимый для больших проектов. Однако существует специальное программное обеспечение для анализа рисков. В целом, количественный анализ риска, рекомендуется проводить для крупных и сложных проектов, в силу требуемых для этого затрат.

Анализ рисков и уязвимости используется гибко в сочетании с моделированием сценариев. Например, спрос, как правило, зависит от экономического роста, поэтому спрос зачастую прогнозируется на основании высоких, средних и низких национальных / региональных сценариев экономического роста. С другой стороны, расходы по проекту, как правило, подвергаются лишь анализу рисков и уязвимости.

Даже при возможности проанализировать все сочетания сценариев и проверки уязвимости, как правило, достаточно выборочно проанализировать некоторые из них.

В то время как в экономическом и финансовом анализе ЭВНД и ЧДД используются для измерения жизнеспособности, в финансовом анализе используется степень финансовой внутренней нормы доходности (ФВНД) рентабельности (ROE), годовой коэффициент обслуживания (покрытия) долга (DSCR). Финансовый анализ также использует средневзвешенные альтернативные издержки на капитал в качестве финансовой дисконтной ставки, которая может значительно варьироваться для частного сектора, например, в пределах 15% - 20% в Индонезии.

Эти три показателя являются важными; вместе они предоставляют достаточно информации о рентабельности, устойчивости и финансовом риске для инвесторов (капитала) на данном этапе.

Экономический и финансовый анализ рассматриваются как разные стороны одной медали или как анализ одной ситуации с разных точек зрения.

Социальные и экологические исследования

Социальные и экологические исследования должны быть неотъемлемой частью анализа социальных затрат и выгод. Эти исследования необходимы согласно, собственно, техническим требованиям, и они взаимосвязаны с анализом социальных затрат и выгод посредством анализа и оценки:

- Социальных и экологических мер и связанных с этим расходов;
- Количественных социальных и экологических выгод;
- Не подлежащих количественному выражению социальных и экологических выгод.

Дорожные проекты почти всегда имеют значительное воздействие на окружающую среду. Стандарты безопасности и здравоохранения также могут влиять на планирование проектов. Как государственные органы, так и инвесторы должны знать, что требуется в части оценки социальных и экологических последствий, типов разрешений и лицензий, мер по смягчению последствий. Стоимость мер по смягчению последствий должна быть оценена на данном этапе.

Законы и правила, регулирующие процедуры и оценки, необходимые для каждого конкретного проекта, следует уточнить на раннем этапе, так как они могут влиять на строительство и эксплуатацию объектов. Они могут повлиять на необходимость сохранения природной среды, ответственность за прошлый и будущий экологический ущерб и необходимость решения других вопросов.

Таким образом, в рамках технико-экономического обоснования следует рассмотреть эти вопросы и дать ответы на них. В первую очередь необходимо установить требуемую глубину исследования, принимая во внимание два ключевых аспекта:

- Какие исследования требуется согласно закону; а также
- Какие дополнительные исследования необходимы (если таковые имеются), чтобы обеспечить как правительство, так и участников тендера достаточной информацией для надлежащей подготовки документов тендера и свести к минимуму риски участия в тендере.

Следует подчеркнуть необходимость организации консультаций с общественностью по вопросам социальной и экологической оценки.

Экологические вопросы часто регулируются законами и правилами, согласно которым инициатор проекта может быть обязан представить предложение, включающее:

- оценку воздействия на окружающую среду (ОВОС);
- план ликвидации последствий;
- план мониторинга.

Если полный ОВОС не требуется, в любом случае необходимо предоставить:

- программу экологического управления; а также
- программу экологического мониторинга.

Однако, если ОВОС необходима, обычно изначально требуется также обзорный отчет о воздействии на окружающую среду. В случае одобрения инициатор проводит и предоставляет более детальные требования в зависимости от масштабов экологических последствий проекта.

Окончательное одобрение зависит от принятия ОВОС и при отсутствии значительных неблагоприятных воздействий на окружающую среду, которые не могут быть ликвидированы. Весь процесс может длиться от шести до восемнадцати месяцев или дольше в зависимости от сложности.

Полная ОВОС является дорогостоящей, занимает много времени и иногда опускается на данном этапе. Однако, согласно нормативно-правовым требованиям к надлежащей подготовке проекта, большинство проектов требует полного и скрупулезного исследования. Время, необходимое для подготовки ОВОС и получения необходимых экологических одобрений, должно быть полностью учтено на этапе подготовки проекта.

АБР классифицирует проекты по 3 типам, что может служить обеспечить полезную информацию при экологических исследованиях, которые необходимы в ТЭО, и что согласуется с описанной выше методикой.

Категория А: Проекты с потенциалом значительного вредного воздействия на окружающую среду. Для рассмотрения значительных последствий необходимо проведение полной ОВОС.

Категория В: Проекты классифицируются как имеющие некоторые неблагоприятные последствия для окружающей среды, но в меньшей степени и (или) меньшей силы, чем категория А. Для определения того, требуют ли экологические последствия проведения полноценной ОВОС необходима первоначальная экологическая оценка (ПЭО). Если ОВОС не требуется, можно рассматривать ПЭО как окончательный доклад о воздействии на окружающую среду.

Категория С: Проекты вряд ли способны оказать неблагоприятное воздействие на окружающую среду. Не требуется ни ОВОС, ни ПЭО.

Финансовый анализ

Для проектов ГЧП финансовый анализ является ключевым элементом комплексной проверки. Проектные прогнозируемые финансовые показатели должны быть известны частным компаниям и нанимающим органам; государство должно получить эти данные на 2-м этапе финансового анализа. Такой анализ будет также указывать потребность проекта в финансовой поддержке и (или) субсидиях со стороны правительства.

Очевидно, что предположения государства и частного сектора не могут быть или не будут идентичны. Это объясняется различными результатами финансового анализа. Вполне вероятно, что эти различия будут являться основой для переговоров на более позднем этапе.

В этой части важны два коммерческих вопроса – тарифы и финансовая поддержка. Эти вопросы обсуждаются ниже.

В финансовом анализе используются параметры затрат и доходов. Он ориентирован на оценку проекта в плане инвестиций, как правило, с точки зрения частного сектора или компании (которая иногда называется специальной проектной компанией (СПК)), специально созданной для реализации проекта.

Финансовый анализ основан на стандартной методике, используемой частным или государственным сектором для ориентированных проектов, ориентированных на частный сектор, в анализе осуществимости проекта. В финансовом анализе применяются обслуживание долга, коммерческая взвешенная стоимость капитала, доходность капитала; он выражается в нынешних условиях (т.е., с учетом инфляции или эскалации). Таким образом, он отличается от стандартного финансового анализа, используемого организациями-донорами и государственным сектором.

Следует считать, по крайней мере, на начальном этапе, что проекты ГЧП либо не нуждаются в финансовой поддержке со стороны правительства, или, что при необходимости такой поддержки, она будет адресной и минимальной.

Финансовый анализ на основе своих предположений может показать:

- Является ли проект финансово жизнеспособным (или, точнее, «приемлемым для банков», так как приемлемые для банков проекты всегда будут финансово жизнеспособны, но жизнеспособные в финансовом отношении проекты могут и не являться приемлемыми для банков). Также определяются финансовые показатели, в том числе прямые финансовые риски проекта в течение срока его реализации. Следует отметить, что все риски имеют финансовое измерение. Понятие прямых рисков здесь используется в смысле чувствительности финансовых показателей проекта для переменных, используемых в моделировании, например тарифов, спроса, затрат, обслуживания долга и пр.;
- Что необходимо сделать, чтобы проект был жизнеспособным (банковские или приемлемым для банков или частного сектора), если степень его жизнеспособности окажется незначительной; а также
- Четкое определение, приближенный расчет затрат и сроков реализации любых предлагаемых мер поддержки проекта, а также определение финансовых инструментов, посредством которых эта поддержка может быть оказана, сведена к минимуму и распланирована.

Вводные данные финансового моделирования

Для оценки проекта с финансовой точки зрения необходимо разработать финансовую модель. Она содержится в данном «Сборнике» (Модуль 6 «Методы» -> «Финансовые модели»). Этот процесс, как правило, оказывается обязательно более сложным, чем экономический анализ, в частности, в плане детального рассмотрения и прогнозирования (i) доходов и (ii) обслуживания долга по ряду сценариев и предположений. Однако экономический анализ больших многосторонних проектов развития может оказаться не менее сложным.

Финансовая модель требует ввода следующих ключевых данных:

- Финансовые затраты на осуществление проекта (строительство, земля, проектирование, исследования и пр.), в том числе по годам;
- Спрос (по типам транспорта);
- Тарифы в первый год (по типам) и формула повышения тарифов;
- Ежегодные расходы на эксплуатацию и обслуживание (оценки за базовый год плюс увеличение за счет инфляции, либо пропорционально связанные с доходами с поправкой на инфляцию);
- Виды капитала;
- Соотношение заемного капитала к собственному (как правило, колеблется между 80:20 и 60:40, обычно оно равняется 70:30);
- Условия и затраты обслуживания долга (типа долга и процентные ставки, льготный период и сроки погашения);
- Средневзвешенная (альтернативная) стоимость капитала;
- Налоговые ставки (национальные корпоративные тарифы);
- Допускаемая амортизация (национальные нормы).

Структура финансовой модели и типы вводных данных будут, в целом, одинаковы для всех проектов ГЧП. Дорожные проекты рассчитаны на значительно более простые транспортные комплексы, чем, к примеру, аэропорты и морские порты, предлагающих гораздо больше источников дохода.

Затраты могут быть вычислены путем расчета прямых, косвенных и накладных расходов на основании исторических данных или как процентное отношение к стоимости проекта или дохода. Следует отметить, что исторические или фактические данные, как правило, крайне ненадежны, что парадоксально, и процентное выражение на данном этапе, по крайней мере, не хуже и гораздо проще.

Все проекты сталкиваются с трудностями прогнозирования, и это следует иметь в виду как на этапе моделирования, так и на этапе оценки риска, где неточности в прогнозах спроса могут существенно перевешивать неопределенности в других вводных данных или предположениях.

Стоимость проекта будет первоначально выражена в значениях базового года (т.е., времени проведения анализа), но непредвиденные расходы также будут заложены для каждого года строительства, а доходы и расходы скорректированы на инфляцию по соответствующему коэффициенту.

Заявку на представление предложений (ЗП), должна включать предлагаемый индекс или предлагаемые ставки повышения тарифов, разрешенные согласно контракту. Повышение тарифов должно быть критерием отбора претендентов, допускающим конкуренцию в плане как начальных, так и будущих тарифов.

Результаты финансового моделирования

Результатом моделирования становится счет прибылей и убытков и прогноз движения денежных средств с расчетом ключевых данных по каждому году проекта. (Прочие дополнительные результаты (например, балансовая отчетность и пр.), как правило, требуются на более поздних этапах).

Эти результаты показывают:

- **Общие денежные потоки проекта.**
- **Денежный поток, доступный** для инвесторов.
- **Рентабельность и жизнеспособность:** финансовая внутренняя норма доходности (доходность капитала). В основе лежат те же математические процессы, что и для ЭВНД, но при этом используются финансовые затраты и доходы за весь срок реализации проекта. Кроме того, используются не добавочные затраты и выгоды, а фактических расходы и фактические доходы.
- **Возмещение затрат:** количество лет, необходимых для того, чтобы окупить инвестиции в собственный капитал (норма 5-7 лет для коммерческих проектов, но инфраструктурные проекты могут начать окупаться через 10-15 и более лет).
- **Коэффициент обслуживания долга** (прогнозируемый денежный поток должен, как минимум, быть достаточным для финансирования прогнозируемого обслуживания долга. (Обычно требование состоит в том, что чистый денежный поток каждого года должен составлять, по меньшей мере, 120% (в зависимости от рисков) от выплаты по долгу в данном году).
- **Прогнозируемый ФЧДД.** (следует различать ФЧДД в социальном и финансовом анализе, используя параметры ЭЧДД и ФЧДД).
- **Количественный анализ рисков** также все чаще становится стандартным результатом моделирования.

В целом это основные количественные показатели финансовой привлекательности, хотя также могут иметь значение и другие аспекты, например неколичественные риски.

Оценки методом финансового моделирования

Модели могут быть использованы для оценки:

- Периода контракта, необходимого для выхода на приемлемую рентабельность капитала.
- Финансовых последствий использования различных видов долга и капитала и, следовательно, оптимального соотношения капитала и долга.
- Потерь в первые годы (если применимо), с которыми придется столкнуться концессионеру ГЧП, и (или) финансовой поддержки или гарантий.
- Бюджетной поддержки, которая могут понадобиться (в том числе в качестве фактора прогнозирования гарантий).
- Финансовых последствий и последующего оптимального графика «возврата» субсидий (финансовой поддержки).
- Корпоративного налогообложения для государства (при выходе на прибыль).

- Влияния изменения основных показателей, таких, как тарифы, проектные расходы и т.д.
- Возврата государства к участию в капитале (и возможность изменения условий участия частного сектора, например, вторичных акций).

Таким образом, ключевые параметры вводятся в модель, которая затем производит финансовые расчеты, на основании которых могут приниматься решения по проекту ГЧП.

В целом, если проект финансово жизнеспособен, он, как правило, является и экономически жизнеспособным. Тем не менее, экономически жизнеспособный проект может как быть или не быть финансово жизнеспособным по причине несоответствия доходов потребностям (уровня тарифов, транспортной нагрузки или обоих факторов). Например, дорожные проекты создают экономическую выгоду, но тарифы устанавливаются чувствительными к социальным и (или) политическим факторам.

Повышение тарифов

Тарифы и их рост, как правило, определяются для обеспечения надлежащей нормы прибыли на основе эффективного функционирования. Однако в конкретном случае правила и процедуры, могут допускать субсидию с выплатой правительством концессионерам ГЧП по более низким тарифам согласно концепции платежеспособности пользователей.

Концепция согласованной финансовой отдачи включает несколько важных принципов:

- требование полного возмещения расходов (капитальных, эксплуатационных и финансовых затрат), если это вообще возможно, т.е., «платит пользователь»;
- применение неоднородных тарифов (тарифы определяются проектом, а не сектором);
- предлагаемый подъем тарифов также будет заложен в проект и записан в концессионном соглашении;
- тарифы и (или) субсидии, при необходимости, должны определяться на основе конкурсных торгов с гарантией выбора оптимального варианта для пользователей и наименьшей ответственности для правительства.

Что представляет собой адекватная или приемлемая норма доходности капитала, не указывается, но она может составлять около 18% -20% или выше, однако она варьируется от случая к случаю и от страны к стране. Макроэкономическая ситуация, в включая инфляцию и рентабельность в других секторах (альтернативные издержки), также должна быть включена в оценку разумной доходности.

Риски и целевые уровни прибыли непосредственно взаимосвязаны. Таким образом, чем ниже риск, тем ниже ожидаемая доходность проекта для частного сектора. Поэтому в оценке «разумной» доходности для частного сектора, крайне важно, чтобы государство понимало это соотношение рисков и прибыли в целом и в проекте непосредственно.

Чем больше проектных рисков может быть выделено стороне, которая лучше других способна их обеспечить и снизить, тем ниже будут требования частного сектора к доходности (точнее, тем ниже будут требования частного сектора к премиям за риск, и, как следствие, тем выше будет устойчивая доходность), и тем ниже будет стоимость услуг в рамках проекта.

Роль государства заключается в проведении переговоров по контракту для обеспечения рентабельности проекта в пределах пороговых значений. Слишком высокое значение приведет к слишком высоким сборам с потребителей, а слишком низкое значение приведет к тому, что проект вряд ли будет реализован. Таким образом, государство должно осознавать, что при попытке ограничить «избыточную» доходность, оно не должно ни брать на себя неразумных и избыточных обязательств или рисков, ни ограничивать экономическую привлекательность проекта.

Таким образом, правительство должно быть достаточно гибким и готовым принять на более высокую доходность проекта, если того требует проект или другие важные обстоятельства.

Поиск такой середины – непростой вопрос, которому следует уделять должное внимание в рамках предварительного или полного обоснования.

Финансовый анализ и концессионные соглашения

Концессионное соглашение представляет собой подробный договор между сторонами, в котором описаны проектные технические и финансовые условия, включая управление рисками. Многие проекты не имеют достаточно четких контрактов; однако контракт на 30 лет и более должен предусматривать все случайности, по крайней мере, в широком смысле, чтобы охватывать все общие и потенциальные проблемы.

Финансовый анализ позволяет правительству подготовить финансовые аспекты концессионного соглашения для включения в ЗП. Предварительное или полное технико-экономическое обоснование содержит анализ социальных затрат и выгод, указанный выше финансовый анализ, а также другую информацию, которая создает основу для переговоров на равных условиях с победителем торгов (подразумевается, что все стороны будут иметь всю соответствующую информацию и ни одна из сторон не окажется в неблагоприятном положении в связи с нехваткой информации на момент переговоров).

Финансовый анализ и моделирование могут использоваться в дальнейшем для моделирования полученных тендерных заявок при оценке финансовых предложений претендентов в части точности и реалистичности.

Есть пример, свидетельствующий о сложных вопросах, которые часто возникают при рассмотрении результатов финансового анализа. Для 25-летней концессии доходность капитала составляет около 18%. Если бы это предполагалось отсутствие серьезных рисков, этого было бы достаточно, чтобы заинтересовать частный сектор, хотя последний бы предпочел ставку, по крайней мере, не менее 20%.

Тем не менее, модель может продемонстрировать, что другие финансовые показатели являются низкими при 10-летней окупаемости, а ставка обслуживания долга не будет приемлемой в течение первых 5 – 6 лет эксплуатации. Как показывает ставка обслуживания долга, денежный поток сначала будет неубедительным, а в первые три года – и вовсе отрицательным.

Проект ГЧП на основе приведенных выше предположений будет назван рискованным (или не приемлемым для банков) в финансовом плане для частного сектора, хотя государство может счесть соотношение ФВНД и доходности капитала адекватным. Анализ чувствительности и риска показывает, что, если затраты на строительство окажутся выше ожидаемых, или спрос окажется ниже прогнозируемого, то финансовая доходность будет ниже 18%. При таких обстоятельствах ключом к финансированию инфраструктуры будет повышение кредитного качества.

Повышение кредитного качества

Понятие повышения кредитного качества определяется как ряд мер по улучшению ситуации с рисками и доходностью проекта (экономически жизнеспособного) для привлечения финансирования для завершения финансового закрытия проекта.

Понятие повышения кредитного качества может охватывать множество значений. В принципе, все, что повышает осуществимость проекта, может считаться повышением кредитного качества. В широком смысле сюда можно включить (i) надежную прозрачную программу сотрудничества (ii) структурирование проекта с учетом интересов частного сектора.

Оно может включать меры трех видов:

- **Типичные методы финансирования проекта.** Сюда относятся меры (такие как депозитные счета, мезонинное финансирование, обеспечение выполнения обязательств), направленные на минимизацию типичных видов рисков, присущих любому проекту по сотрудничеству. Это означает, что меры, согласованные со всеми сторонами долговых обязательств, как правило, напрямую не связаны с правительством страны реализации проекта. Тем не менее, важно, чтобы нанимающий орган и другие участвующие госучреждения были знакомы с этими методами в рамках своих обязанностей по надзору и комплексной проверке.
- **Государственная поддержка.** Она включает ряд стратегий и мер (например, долгосрочные соглашения по фиксированным ценам, гарантии доходов, налоговые льготы), которые правительство может предложить для уменьшения степени риска и улучшения финансовой ситуации проекта с точки зрения концессионеров ГЧП и особенно кредиторов.
- **Поддержка МФО (и доноров).** Она включает набор инструментов, предоставляемый международными финансовыми организациями и донорами, такими как Программа кредитования Агентства США по международному развитию, МФК, АБР, КЧЗИ, Эксимбанк и прочие двусторонние и многосторонние доноры, в рамках помощи стране в разработке программ сотрудничества и обеспечения финансирования и реализации проектов. Он, как правило, применяется в тех случаях, когда общий риск в стране считается высоким (в результате чего затрудняется его чисто коммерческое финансирование), хотя отдельные проекты могут иметь прочную финансовую и экономическую динамику и заслуживают реализации в рамках сотрудничества.

Таким образом, если характеристики проекта указывают на низкую или маргинальную финансовую целесообразность и (или) риски выше допустимого, частный сектор будет рассматривать следующие шаги, с разными последствиями для правительства;

- **Проектные расходы:** пересмотр или сокращение расходов, изменение или перенос некоторых расходов;
- **Тарифы:** увеличение предлагаемых тарифов и (или) готовность к повышению или ускорению темпов роста;
- **Улучшения в части финансирования и (или) обслуживания долга,** включая стремление к снижению процентных ставок или повышению срока кредита (периода выплаты) (возможно, в сочетании с пунктом 2 ниже);
- Стремление к **снижению ежегодных затрат;**

- Рассмотрение возможности донорской поддержки для повышении реалистичности проекта, частично с учетом пункта 3 выше, и обсуждение вопроса о предоставлении определенной финансовой поддержки.

Руководящие принципы о государственных гарантиях представлены в следующем разделе.

Типовая компоновка финансовой модели и финансовых шаблонов для дорожных проектов ГЧП приведены в Модуле 6 -> «Финансовые модели».

Оценка государственной финансовой поддержки

Государственная финансовая поддержка подробно рассматривается в Модуле 3 – «Финансовая методика». На этом этапе вопрос в оценке различных вариантов поддержки в случае установления необходимости таковой. Полагая, что все виды поддержки способствуют достижению поставленных задач, необходимо выбрать такой тип, который являл бы собой наилучшее сочетание цены и качества и соответствовал бы государственной фискальной политике.

Типы поддержки и методы определения их стоимости приведены в следующей таблице.

Инструменты финансовой поддержки и их оценка		
Инструмент	Оценка	Комментарий
1. Субсидии на основании эффективности	Стоимость непосредственно дисконтируемых субсидий за период	Хорошо оценивается в первые годы, с ходом времени – все сложнее. Для коротких сроков использовать стандартную методику прогнозирования. Для продолжительных периодов использовать критерий ожидаемого ДД. При всех сложностях, проблемы в оценке возникают редко.
2. Натуральные гранты	Альтернативные издержки или себестоимость	Самый простой в оценке способ. Например, стоимость земли согласно рыночной, хотя другие параметры может быть сложнее оценить.
3. Налоговые послабления	Альтернативные издержки или потери в налогообложении	При включении налогов в финансовую модель, возможно моделирование с учетом или без учета налогов. Разница будет равняться стоимости налоговых послаблений.
4. Капитальные вложения	Альтернативная стоимость капитала	Капитальные вложения расцениваются как субсидии или коммерчески-ориентированная помощь, в зависимости от стоимости поддержки.
4.1 Долг	Доходность в других сферах по сравнению с проектом	$(\text{стоимость займа}) = (\text{сумма займа}) \text{ минус } (\text{нынешняя стоимость процентов и основной суммы, дисконтированная согласно оговоренной ставке (возможно, коммерческой)})$.
4.2 Капитал	Доходность в других сферах по сравнению с проектом	Как и в случае с долгом, но с учетом премии за риск. Премии и их производные описаны в отчете ВБ.
5. Гарантированные риски (вне власти государства)	ДД ожидаемых выплат	Выплаты должны быть лимитированы. Основываться нужно на «среднем» ожидаемом объеме выплат. Можно также оценить вероятные выплаты государством и рассчитать ДД по методике раздела 3.8.

6. Гарантированные риски (во власти государства)	То же	В силу сложности таких гарантий, ВБ не рекомендует данный метод.
--	-------	--

Источник: «Государственные средства для частной инфраструктуры: решение о предоставлении гарантий, основанных на результатах субсидий и других видов финансовой поддержки». Тимоти Ирвин, рабочий документ Всемирного банка № 1.

Финансовое обоснование предоставления государственной финансовой поддержки

Оценка финансовой поддержки правительства должна производиться с нескольких позиций. Отправной точкой для государственной оценки должны быть цели субсидирования. Правительство должно привязывать цели к финансовым показателям проекта, включая его риски в случае неоказания поддержки.

Если поддержка необходима, правительство должно основывать свою поддержку на необходимости:

- Привлечения частного сектора к участию на справедливых и равных условиях;
- Минимизации своих рисков;
- Минимизации своих финансовых обязательств;
- Максимальной уверенности в том, что поддержка будет оказана;
- Снижения рисков частного сектора в целях снижения стоимости заимствований для частного сектора и (или) снижения премий за риск;
- Возмещения любой финансовой поддержки в последующие годы.

Оценка предполагаемой финансовой поддержки для проекта ГЧП

Далее описывается метод оценки предполагаемых затрат или выплат государством при оказании определенной финансовой поддержки. Предлагаемый метод подходит для всех видов поддержки, включая:

- Капитальные гранты;
- Гарантии минимального дохода или спроса, включая поддерживаемые государством долгосрочные договора;
- Гарантии полного обслуживания долга;
- Права доходов с других инфраструктурных объектов;
- Налоговые послабления; а также
- Эксплуатационные субсидии.

Этот метод предназначен в основном для подрядных организаций, которые более других могут обоснованно оценить коммерческие стороны проекта ГЧП.

На данном этапе необходимость финансовой поддержки проекта ГЧП должна быть обоснована нанимающим органом. Оценка возможной стоимости различных видов финансовой поддержки, которые считаются уместными, требуется для:

- отдела ГЧП или органа ГЧП в соответствующем министерстве;
- центра ГЧП; а также

- отдела, органа ГЧП или управления рисками министерства финансов.

Оценка поможет отраслевому министерству принять решение о направлении оцененного проекта в центральные органы. Центр ГЧП, в свою очередь, принимает свое решение на основании комплексной проверки, проведенной нанимающим органом, вести ли переговоры с Министерством финансов об оказании финансовой поддержки данному проекту ГЧП.

Однако орган управления рисками проводит свою собственную оценку финансовой поддержки, используя, возможно, аналогичный, но несколько более сложный, метод. Его решение будет также, безусловно, учитывать фискальную политику и баланс правительства (как нынешний, так и будущий). Окончательное решение о предоставлении государственной финансовой поддержки проектов ГЧП, как правило, выносит министерство финансов.

Метод оценки будущей стоимости финансовой поддержки

Метод основан на вероятностной модели, в частности, модели ожидаемой полезности. По нему вычисляется ожидаемая стоимость определенного типа внеплановой финансовой поддержки в данное время (текущая стоимость). В целях упрощения анализа предполагается, что альтернативная стоимость денежной единицы является одинаковой для всех форм финансовой поддержки.

В результате получается оценка дисконтированной стоимости вариантов поддержки. При оценке будущей (1 год для 'N' проекта) стоимости каждого метода поддержки, она может быть приведена к ДС посредством соответствующей ставки дисконтирования для сравнения.

Для этих целей может быть разработана модель в формате Excel. Для ее применения нанимающий орган должен:

- выполнить прогноз объема спроса на каждый год (в рамках финансового анализа);
- определить период финансовой поддержки;
- определить эффективность для каждого года (спрос, скажем, 50%, 75%, 85% и 100% от прогноза);
- вычислить стоимость результата, т.е., объем бюджетной поддержки; а также
- определить вероятность достижения каждого результата в сценарии.

Таким образом, на каждый год будет определено какое-то число возможных результатов с вероятностью реализации каждого из них.

Результаты могут быть интегрированы в предлагаемой финансовой модели.

В таблице приведен пример оценки финансовой поддержки.

ОБРАЗЕЦ ОЦЕНКИ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ								
Общие предположения					Стоимость поддержки (ДС, млн.)			
			Единица измерения		Оба риска	Риск спроса	Риск цены	
Стоимость проекта		500	Миллионов дол.США	Моделируемый результат	123	95	28	

Продолжительность концессии		30	лет					
Прогнозуемый начальный спрос		90	единиц					
Рост спроса в год		0,05						
Прогнозируемая начальная цена	1	ед.						
Рост цен в год		7,5%						
Коэффициент дисконта		0,12						
Период поддержки		10	лет					
ИТОГО								
ГОД			1	2	3	4	5	6
Доход проекта	дол.США	(a)	90	102	115	129	146	165
Ожидаемая стоимость поддержки в год	дол.США	(b)	34	30	26	18	12	14
(a) - (b)			56	71	89	111	134	151
			-	-	-	-	-	-
Общий объем поддержки	дол.США	(10 лет)	199	-	-	-	-	-
			-	-	-	-	-	-
ДС финансовой поддержки (оба	дол.США		123	-	-	-	-	-

РИСК#1: СЦЕНАРИЙ ПО СПРОСУ								
		год	1	2	3	4	5	6
Базовый сценарий		0	0	0	0,05	0,2	0,5	0,6
Дефицит 1		0,1	0	0,05	0,1	0,5	0,45	0,35
Дефицит 2		0,2	0,05	0,1	0,6	0,2	0,05	0,05
Дефицит 3		0,3	0,1	0,7	0,2	0,1	0	0
Дефицит 4		0,4	0,8	0,15	0,05	0	0	0
Дефицит 5		0,5	0,05	0	0	0	0	0
	Сумма	1,5	1	1	1	1	1	1

РИСК#1: СЦЕНАРИЙ ПО ЦЕНЕ								
		год	1	2	3	4	5	6
Базовый сценарий		0	1	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5
Дефицит 1		0,05	0	0,1	0,15	0,2	0,25	0,3

Дефицит 2		0,1	0	0	0,05	0,1	0,1	0,15
Дефицит 3		0,15	0	0	0	0	0,05	0,05
Дефицит 4		0,2	0	0	0	0	0	0
Дефицит 5		0,25	0	0	0	0	0	0
	Сумма	0,75	1	1	1	1	1	1

Примечания:

- (1) В целом модель рассчитывается для 10 лет – упрощена для данной презентации.
- (2) Вероятности вводятся вручную.
- (3) См. раздел 3.8 за разъяснениями по использованию.
- (4) Источник: Проект пособия по принципам эксплуатации проектов ГЧП, Индонезия, 2006 г.

Критерии оказания финансовой помощи проектам ГЧП

Для оценки необходимости в бюджетной поддержке проектов ГЧП предлагается ряд критериев. К ним относятся следующие:

- соответствие поддержки национальному законодательству;
- предлагаемый проект был выбран в качестве приоритетного в рамках процесса национального планирования;
- требующая поддержки компания была выбрана или привлечена в рамках справедливого, прозрачного и конкурентного процесса без конфликтов интересов;
- уровень поддержки отвечает финансовым критериям Министерства финансов;
- другие методы и принципы поддержки не принесут равноценной или более значимой социально-экономической выгоды;
- проект соответствует отраслевой стратегии.

Приведенные выше критерии представляют собой эффективный контрольный список; при этом все они должны быть соблюдены.

Стратегия контрактно-закупочной деятельности и проведения переговоров. Финансовая поддержка

На основании приведенной выше оценки правительство должно определить свою контрактную и переговорную стратегию в отношении финансовой поддержки.

Технико-экономическое обоснование к этому моменту должно указывать правительству о ее необходимости и приблизительных объемах.

Очень важно, чтобы после исследований правительство приняло решение о том, будет ли оказана поддержка и какой вид (виды) помощи будет более предпочтительным.

Поэтому необходимо на ранней стадии проектного цикла проводить обсуждения с центральными органами им министерством финансов в целях обеспечения координации и недопущения неперспективных проектов к этапу обоснования.

В ЗП может указываться максимальный уровень поддержки или в нем могут вовсе не указываться никакие цифры, и одним из критериев для заявок должна быть минимизация поддержки (или отказа поддержки), запрашиваемой претендентами.

Стратегия отхода

С учетом того, что объем поддержки будет зависеть от переговоров с частным сектором, правительство должно установить для себя максимальный уровень, который не будет превышен. При этом необходимо определить порог отхода, т.е., значение, при котором тип (величина) и (или) риски не оправдывают привлечения поддержки.

Обзор принципов государственной поддержки

Правительству требуется постоянное развитие инфраструктуры с сохранением финансового консерватизма. Однако если проект является рискованным и (или) не может генерировать достаточный доход (спрос ниже предполагаемого и (или) объемы пользовательских платежей не достаточны), правительство должно восполнить разницу за счет налогоплательщиков.

Правительство должно понимать, необходимо ли оказание поддержки и, если да, то какой поддержки и в какие сроки.

Ясно, что каждый проект обладает различными характеристиками, соответственно поддержка будет варьироваться.

Принципы поддержки выглядят следующим образом:

- ё

Механизмы ГЧП

Виды и характеристики государственно-частного партнерства приводятся в различных разделах настоящего документа. Основным источником информации служит раздел «Виды партнерства». В данном разделе приводятся некоторые соображения о выборе тех или иных вариантов сотрудничества на данном этапе проектного цикла.

На самом деле существует намного больше вариантов сотрудничества между государственным и частным сектором. Однако существует лишь несколько вариантов партнерства, которые связаны с необходимостью привлечения масштабных частных инвестиций. Сюда относятся механизмы «Строительство-эксплуатация-передача» (СЭП), «Строительство-передача» (СП), «Строительство-владение-эксплуатация-передача» (СВЭП), строительство-владение-эксплуатация (СВЭ). Эти варианты касаются проектов новых дорог. Вариант «Восстановление-владение-эксплуатация-передача» (ВВЭП) также уместен и применяется для перевода крупных дорог в платный режим.

В Великобритании в рамках ЧФИ используются такие же варианты, но с другими названиями, как например «Проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация» (ПСФЭ)³.

Варианты ГЧП отличаются друг от друга, преимущественно, (i) распределением доли риска для частного сектора, (ii) инвестициями всех сторон (iii) контролем и владением активами (включая как во время концессионного периода, так и незамедлительно после передачи). Варианты, указанные во втором модуле, повышают долю частных инвестиций и риск для частного сектора, что сказывается на снижении уровня контроля для государства.

Существует небольшое, но очень важно различие между СЭП и СВЭП, которое зачастую не упоминается. Проекты СЭП – это обычно проекты, которые финансируются и оперируются государственными органами, аналогичные проекты частного сектора обычно называются **СВЭП**⁴. Конечно, в общем понимании проекта СЭП существует возможность расширения спектра партнерства посредством выделения частной компании контракта эксплуатации и обслуживания.

В случае проекта СВЭ, частная компания сохраняет право собственности на объект **навсегда**⁵.

ВВЭП – это вариант СВЭП, который касается восстановления **существующего объекта**⁶, таким же образом ВВЭ является вариантом СВЭ.

Выбор схемы ГЧП

Нанимающий орган обязан предложить изначально реалистичный механизм в интересах всех сторон. Выбор механизма зависит от многих соображений (см. таблицу). Относительная важность частных инвестиций, как цель, является одним из факторов.

³ Разновидность СВЭП.

⁴ СЭП – это одновременно и общее обозначение, и конкретный вариант. В большинстве случаев СЭП означает первое, т.е., конкретный вариант СВЭП.

⁵ Компания может впоследствии продать объект другому инвестору. Это может быть, например, инфраструктурный фонд, который освободит первоначального инвестора от собственности над объектом.

⁶ Существует множество случаев реализации вариантов ВВЭП в секторе платных дорог в Китае. Примером может служить платная дорога Ханчжоу.

Частные инвестиции возможны лишь в случае жизнеспособности проекта. Бюджетная поддержка может быть использована для превращения нежизнеспособных проектов в жизнеспособные. Без государственной финансовой поддержки в какой-либо форме, частный сектор вряд ли будет заинтересован. Однако если проект изначально слаб, то стоимость бюджетной поддержки может быть слишком высокой для правительства. В таких обстоятельствах попытка использовать механизм СВЭП или СВЭ может быть неуместной и безуспешной. Именно поэтому подготовка проекта имеет большое значение и включает оценку соотношения цены и качества и КГС, как указано для первого этапа.

ХАРАКТЕРИСТИКИ РАЗЛИЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ ПАРТНЕРСТВА					
ВИД	Основные характеристики	Передача рисков	Доступ к частному финансированию	Право собственности	Комментарий
1. Контракт на обслуживание	<ul style="list-style-type: none"> Отдельные услуги предоставляются частными компаниям для государства по согласованию Государство сохраняет контроль и руководство. 	<ul style="list-style-type: none"> Такие контракты являются вариантом расширения возможностей частного сектора без значительных рисков. Частный сектор не несет капитальных рисков. 	<ul style="list-style-type: none"> Ограниченное вливание частного капитала, т.н. рабочий капитал. 	<ul style="list-style-type: none"> Государство* 	<ul style="list-style-type: none"> Выгоды от этого варианта партнерства ограничены. Контракты на обслуживание могут быть хорошим вариантом эксплуатационного сотрудничества и требуют развитой системы обслуживания. Плохо подходит для исходного строительства/ инвестиций в платные дороги.
2. Контракт на эксплуатацию и обслуживание	<ul style="list-style-type: none"> Управление и эксплуатация инфраструктуры осуществляется частной компанией. В целом похож на п.1, но с более широким спектром услуг и контроля частного сектора. 	<ul style="list-style-type: none"> Пожоже на п.1, но с дополнительным риском поддержания объекта в определенном техническом состоянии. Частная компания не несет капитальных рисков. 	<ul style="list-style-type: none"> Ограниченное вливание частного капитала, т.н. рабочий капитал. 	<ul style="list-style-type: none"> Государство 	<ul style="list-style-type: none"> Подходят для проектов со значительной эксплуатационной составляющей. Могут применяться к проектам СЭП, СВЭП, СВЭ, ВВЭП и ВВЭ. Способ использования эффективности и технических знаний частного сектора. Плохо подходит для исходного строительства/ инвестиций в платные дороги.
3. Строительство-передача/аннуитет	<ul style="list-style-type: none"> Частный сектор финансирует инфраструктуру. Частный сектор строит инфраструктуру. по завершении строительства инфраструктура переходит к государству. Государство 	<ul style="list-style-type: none"> Частная компания принимает строительные риски. Частная компания не несет капитальных рисков. 	<ul style="list-style-type: none"> Более значительное вливание частного капитала, строительство. 	<ul style="list-style-type: none"> Государство 	<ul style="list-style-type: none"> Подходит для капитальных проектов, в которых за государством остается эксплуатация. По итогу может оказаться, что государство заплатит больше, так как, по сути, имеет место заимствование у частного сектора. Подходит для платных дорог, но выгоды ограничены Может подходить для проектов с высокими рисками

	выплачивает оговоренную сумму по графику, а также разумную добавочную сумму				и низкой рентабельностью.
4. СЭП	<ul style="list-style-type: none"> Государство финансирует объект. Частная компания строит объект. Частная компания эксплуатирует объект в рамках концессии. По завершении концессии объект переходит к государству. 	<ul style="list-style-type: none"> Государство несет капитальные риски. Частный сектор несет риски, связанные со строительством. 	<ul style="list-style-type: none"> Ограниченный доступ к частным финансам. 	<ul style="list-style-type: none"> Государство 	<ul style="list-style-type: none"> Подходит для проектов со значительной инвестиционной и эксплуатационной составляющей. Подходит для платных дорог. Не компенсирует недостаток государственных средств для финансирования инфраструктуры
5. СВЭП	<ul style="list-style-type: none"> Частная компания финансирует объект. Частная компания строит объект. Частная компания эксплуатирует объект в рамках концессии. По завершении концессии объект переходит к государству. В Великобритании также известен как ПСФЭ. 	<ul style="list-style-type: none"> Частная компания берет на себя капитальный и другие коммерческие риски. Частная компания берет на себя строительные риски. 	<ul style="list-style-type: none"> Значительные вливания капитала для строительства, работ, эксплуатации и обслуживания 	<ul style="list-style-type: none"> Частная компания до передачи 	<ul style="list-style-type: none"> Особенно уместен, если у государства значительная нехватка средств на финансирование инфраструктуры. Подходит для проектов со значительной инвестиционной и эксплуатационной составляющей Хорошее решение для большинства проектов.
6. ВВЭП ВВП	<ul style="list-style-type: none"> То же самое, что при СВЭП/СЭП. За исключение восстановления имеющегося объекта, а не строительства нового. 	Как при СВЭП	Как при СВЭП	<ul style="list-style-type: none"> Частная компания до передачи 	<ul style="list-style-type: none"> По сути СВЭП, но подходит для расширения/восстановления дорог Подходит для проектов со значительной инвестиционной и эксплуатационной составляющей. Рыночный риск ниже вследствие существования истории спроса.
7. СВЭ и ВВЭ	<ul style="list-style-type: none"> Похоже на СВЭП, за 	Как при СВЭП	Как при СВЭП	<ul style="list-style-type: none"> Частная 	<ul style="list-style-type: none"> Подходит для проектов со значительной

(эффективно регулируемое разделение активов)	<p>исключением того, что объект не передается государству.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Эксплуатация и обслуживание обычно осуществляется частным сектором. • Но речь идет о восстановлении существующего объекта, а не строительстве нового 			компания	<p>инвестиционной и эксплуатационной составляющей.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Рыночный риск ниже вследствие существования истории спроса. • Может быть хорошим решением для платных дорог как этап перед приватизацией.
8. Приватизация	<ul style="list-style-type: none"> • Публичное предложение частично или полностью государственной компании. • Частичное разделение активов означает сохранение за государством части собственности в компании. • Полное отчуждение активов означает полную приватизацию, т.е., компания на 100% переходит во владение частному сектору. 	<ul style="list-style-type: none"> • Частная компания несет все риски, включая организацию инфраструктуры. 	<ul style="list-style-type: none"> • Частная компания финансирует дальнейшее развитие бизнеса. 	<ul style="list-style-type: none"> • Частная компания 	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо наличие сильного регулирующего органа для недопущения злоупотребления положением и монополии. • Подходит, если государство хочет за счет частного сектора повысить эффективность компании. • Приватизация может быть политически неоднозначной.

Широко используемые механизмы

Данный раздел ставит перед собой цель более подробно описать сложности выстраивания успешного проекта СВЭП. Этот механизм требует участия многих сторон (см. схему ниже).

Этот механизм очень широко применяется для новых проектов. При таком варианте государство предоставляет концессию на определенный период времени **частному консорциуму**⁷ для финансирования, строительства, эксплуатации, обслуживания и управления. Консорциум покрывает инвестиционные затраты и получает прибыль за счет пользователей посредством сборов. По завершении **концессионного периода**⁸,

⁷ Иногда называется концессией. Консорциум создает специальную проектную компанию (СПК) для реализации проекта.

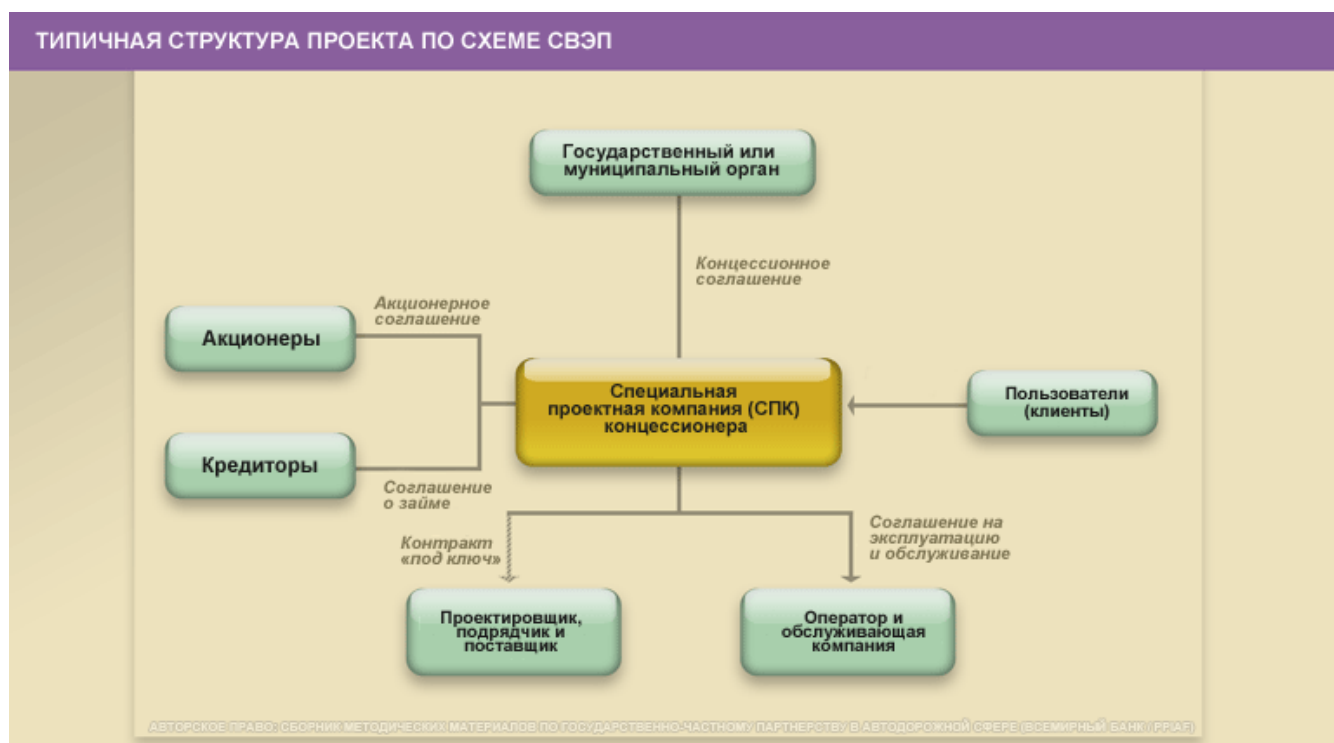
⁸ Продолжительность концессионного периода варьируется от проекта к проекту и от сектора к сектору. Для платных дорог он составляет от 25 до 30 лет и более.

проект переходит к правительству на условиях, оговоренных в концессионном соглашении.

Ключевой характеристикой механизма СВЭП является частное финансирование. Во-первых, частный сектор обеспечивает полное финансирование путем **капитальных вложений**⁹ и займов, изыскиваемых на рынке. Во-вторых, он несет риск несоответствия доходов уровню, необходимому для **доходности инвестиций**¹⁰.

Доход зависит от прогнозируемого спроса (транспортной нагрузки) и первоначальных тарифов и их последующего роста. Если правительство вмешивается для изменения тарифов или **финансовых условий**¹¹, оговоренных в концессионном соглашении, то велика вероятность недостижения проектом ожидаемых показателей доходности – если только государство не предоставит какой-либо компенсации.

Структура проекта СВЭП достаточно сложна, она задействует множество сторон, связанных контрактными отношениями, как это указано на следующей схеме:



Другие аспекты механизма СВЭП («Строительство-владение-эксплуатация-передача»)

В проекте типа СВЭП координатором является нанимающий орган, назначаемый правительством для привлечения концессионера к проекту ГЧП.

В качестве концессионера обычно выступает консорциум, который берет на себя ответственность по созданию (проектированию, строительству и финансированию), обслуживанию и эксплуатации инфраструктуры от имени ведущего исполнителя. От него также предполагается участие капиталом. Концессионер является собственником

⁹ Собственный капитал обычно составляет от 25% до 30% общего объема финансирования.

¹⁰ Требуемая доходность варьируется во времени и от сектора к сектору. Это, собственно, «рыночная» величина.

¹¹ Это может произойти по политическим причинам. В таком случае государство должно предоставить соответствующую компенсацию, иначе доверие инвесторов будет подорвано.

объекта в течение периода концессии и получает доход с первоначальных вложений посредством прибыли от сборов.

Заемное финансирование¹² изыскивается на рынке капитала, предоставляется частным сектором; к инвесторам относятся как акционеры, так и кредиторы. Кредиторы поддерживают концессионера во время переговоров с основным исполнителем и могут настаивать на определенной государственной поддержке проекта для его банковской привлекательности.

Концессионер нанимает подрядчика по **сквозному контракту**¹³. В некоторых случаях подрядчик входит в консорциум и рассчитывает на получение контракта в связи со своим участием в качестве инвестора. В конечном итоге подрядчик отвечает за строительство объекта и наем субподрядчиков, поставщиков и консультантов.

Оператором является сам концессионер, либо он может привлечь субподрядом другую частную компанию для эксплуатации обслуживания объекта. Компания может быть членом консорциума; т.е., одним из участников подрядчика по **контракту на обслуживание**¹⁴.

Контракты, основанные на эффективности (КОЭ) и обслуживание дорожной сети

В последние годы Всемирный банк поддерживает развитие модельной системы (механизма) управления контрактами, например, «обслуживание и управление дорожной сетью основанное на эффективности». Эта система отличается от традиционного формата контрактов с ценами за единицу и количественными параметрами. Контракты на основе эффективности требуют от подрядчика управления и обслуживания дорожной сети в соответствии с согласованными стандартами. Контракт действует на протяжении нескольких лет и представляет собой партнерство между клиентом и подрядчиком. Это наделяет подрядчика более широкими возможностями удовлетворения потребностей клиента в рамках поддержания дорожной сети на указанном уровне обслуживания. Клиенту, в свою очередь, выгодна более предсказуемая финансовая схема обслуживания его дорожных сетей.

Всемирный банк провел успешные эксперименты с основанными на эффективности контрактами в Латинской Америке. В течение 1997-1999 годов около 40% национальных дорог с покрытием, т.е., около 14400 км, обслуживались в рамках таких контрактов. Сеть была разделена на различные элементы, по одному для каждого контракта «CREMA» (контракты на восстановление и техническое обслуживание) - типового договора, включающего первоначальные восстановительные работы и техническое обслуживание элементов сети в соответствии с оговоренными требованиями эффективности. Состояние дорог значительно улучшилось. Опыт использования контрактов в Австралии, США и Новой Зеландии указывает на значительное сокращение расходов на обслуживание дорог. В Африке использование основанных на эффективности контрактов находится на раннем этапе, хотя проверочные мероприятия в Чаде дали обнадеживающие результаты.

¹² **Заемное финансирование** может предоставляться многосторонним или двусторонним агентством, коммерческим банком (иногда в форме синдицированного займа) и другими учреждениями, такими как пенсионные фонды и страховые компании.

¹³ **Сквозным** называется контракт на проектирование, материально-техническое обеспечение и строительство.

¹⁴ В проекте автомагистрали М1-М15 в Венгрии компания Transroute, бывший французский оператор платных дорог, получила контракт на эксплуатацию и обслуживание.

Центр развития предпринимательства (ЦРП) проводит постоянную программу развития малых и средних подрядчиков в области обслуживания дорог в Буркина-Фасо, Камеруне, Мадагаскаре и Танзании, уделяя особое внимание контрактам такого типа.




ЦРП: <http://www.cde.org.za>

Управление рисками

В этой части приводятся принципы управления рисками проекта ГЧП, а также:

- Указываются основные риски для большинства проектов ГЧП во всех сферах;
- Обнаруженные риски распределяются между участниками в соответствии с передовым международным опытом;
- Указывается, каким образом отдельные риски могут быть снижены при создании схемы распределения рисков.

Идентификация рисков

Существует множество потенциальных рисков, обычно встречающихся в проектах ГЧП, что требует переноса определенной доли рисков на частный сектор. Выбор механизма ГЧП четко указывает, какие риски считаются допустимыми. Например, проект ГЧП, в рамках которого предполагается вручение контракта на обслуживание или обслуживание и эксплуатацию, мало связан или не связан с рыночными рисками. В других проектах, таких как СВЭП или СВЭ, такой рыночный риск достаточно реален. Как следствие, большое значение распределение рисков имеет, как поясняется далее.

Среди множества идентифицируемых рисков наиболее «важные» связаны с:

- Наличием и приобретением земли (если она отсутствует к моменту тендера);
- Репатриацией прибылей;
- Строительством и эксплуатацией инфраструктуры;
- Транспортной нагрузкой, доходами, расходами и коммерческой жизнеспособностью инфраструктуры; а также
- Нормативной средой (в частности, тарифным регулированием). Инфляция и, как следствие, эксплуатационные расходы могут меняться в большей степени, чем предполагается, и государство зачастую противится реализации таких изменений, даже если они предусмотрены концессионным соглашением;
- Курсами обмена валют;
- Ростом процентных ставок.

Значительный риск связан с приобретением полосы отчуждения. От этого страдают многие проекты платных дорог. Также важен подвод дорог к проектному объекту, т.е., подъездные дороги и соединения. Хотя риск приобретения и наличия земли является выраженным риском, его стоит упомянуть отдельно, так как приобретение полосы отчуждения намного сложнее приобретения земельных участков для других проектов. Например, приобретение полосы отчуждения для проекта платных дорог означает необходимость переговоров с множеством землевладельцев, что требует значительных затрат времени и усилий.

Во многих странах риски группируются в политические риски, риски связанные со спросом и эффективностью. Все эти риски должны быть оговорены в концессионном соглашении.

Распределение рисков

Согласно международному передовому опыту, риск должна нести так сторона (частная или государственная), которая может с ним справиться наилучшим образом. Это означает, что оптимальным распределением рисков будет такое, которое означает максимальную передачу рисков частному сектору. Нарушение указанного выше принципа противоречит самой цели государственно-частного партнерства, так как передача частному риску тех секторов, с которыми он может не справиться, лишь повышает стоимость всего проекта, так как частный сектор будет требовать значительный премий за риски, с которыми они не знакомы.

Таким образом, распределение рисков должно использоваться в качестве метода кнута и пряника для предоставления частным сектором более качественных услуг и повышения ресурсной эффективности инфраструктуры. Распределение рисков согласно матрице, вероятно, будет иметь больше выгоды, который обычно ожидаются от ГЧП. Примером могут служить строительные и эксплуатационные риски. Эти риски обычно несет частный сектор, так как у него больше всего возможностей по управлению ими.

Приведенный выше принцип следует рассматривать как общее правило. Однако ситуация может быть иной в области рыночных рисков. В последнее время все чаще наблюдается тенденция по разделению этого риска частным сектором с государством по настоянию (для повышения привлекательности проекта) коммерческих кредиторов, даже притом, что частный сектор может быть стороной с наибольшим потенциалом для управления такими рисками. Примером может быть дорожный проект, в котором кредиторы настаивают на предоставлении правительством гарантии минимального дохода.

Разделение риска зачастую означает, что государство должно принять на себя определенную форму условных обязательств. Этот вид финансовой помощи уже рассматривался выше, также был предложен способ оценки финансовых последствий.

Очевидно, что точная степень разделения рыночного риска обсуждаема, и желание государства взять на себя часть такого риска зависит, в первую очередь, от приоритетности рассматриваемой инфраструктуры и вероятной стоимости государственной финансовой поддержки.

Однако нанимающему органу также рекомендуется, в обмен на предоставление условной финансовой поддержки (например, гарантий минимального дохода), также оговорить возможность возврата части средств и (или) получения выгоды от изменений положений контракта или наличия сверхприбыли, что позволит государству получать выгоду от успешной реализации проекта. Возврат средств возможен, например, в поздние годы реализации проекта, когда он выходит на уровень доходности.

Во многих странах отсутствует риск, связанный с приобретением земли, просто потому, что на момент проведения тендера земля под проект уже выделена. Страны, в которых такая практика не применяется, обычно привлекают меньше прямых иностранных инвестиций. Частный сектор неохотно идет на риск, связанный с неясностью в отношении приобретения земли для проекта и ее стоимости.

Последний вопрос распределения рисков связан с нормативными рисками. Обязанностью государства является обеспечение соблюдения условий и положений государственно-частного партнерства. Любое отклонение от договоренностей, в особенности в части корректирования тарифов, должно быть компенсировано для сохранения уверенности инвестора. Если государство не позволяет повышать тарифы (а чем было договорено), это считается нарушение нормативных обязательств.

Меры по снижению рисков

Под снижением здесь понимаются виду любые меры, принимаемые носителем риска. В случаях, когда риски берет на себя частный сектор, само снижение рисков мало заботит правительство. Основной проблемой для правительства является обеспечение того, чтобы частный сектор предпринимал все необходимые и минимально затратные меры в целях поддержания проекта. Например, недостаточное страхование от определенных рисков может привести к отмене проекта ГЧП и неполучению выгод от него.

Некоторые риски не могут быть снижены посредством передачи другой стороне или через страхование.

Для наглядности обсудим снижение определенных рисков, которые несет частный сектор. Строительные риски должны покрываться за счет частного сектора. Зачастую они переносятся с одного частного инвестора на другую частную сторону в форме фиксированной цены, контрактов «под ключ».

Частный инвестор также несет риски эксплуатации и технического обслуживания. Опять же, они могут быть перенесены на другое частное предприятие путем аутсорсинга по договору на техническое обслуживание и эксплуатацию. Например, в случае некоторых платных дорог эксплуатация и техническое обслуживание, в том числе сбор платы за проезд, являются предметами субподрядов.

Риски, связанные с обслуживанием долга, должны быть приняты частным инвестором и, как правило, снижаются за счет процентных и валютных свопов.

Риски событий непреодолимой силы относятся к категории форс-мажорных обстоятельств, т.е., стихийных бедствий или политических рисков, например, террористических акций, национализации или военных действий. Первые представляют трудность снижения и страхования, и обычно лежат на правительстве. Последние также должны оставаться за правительством, но иногда частный сектор берет их на себя, принимая определенную форму страхования, например, МИГА или КЧЗИ.

Риск наличия земли к моменту тендера, как уже говорилось, является ответственностью правительства. Он не может быть снижен правительством – земля либо есть, либо ее нет. Однако если земля отсутствует, частный сектор может снизить риски, настаивая на ограничении стоимости приобретения и времени приобретения и доступности земли. Вполне вероятно, частный сектор будет настаивать на той или иной форме компенсации в случае невыполнения условий по цене и наличию земли.

Практические аспекты риска и условные обязательства

Текущие обязательства – это финансовые обязательства, которые могут быть вызваны неопределенным событием или риском, например, событиями, которые могут произойти или не произойти. Например, гарантия транспортной нагрузки может быть реализована только в том случае, если интенсивность меньше указанного значения.

Условные обязательства могут быть явными или неявными. Явные условные обязательства, как правило, это гарантии различных видов, но зависящих от события, которое может произойти или не произойти. Неявные условные обязательства связаны с банковским дефолтом, оттоком валюты, дефолтом местных органов управления, экологическими и стихийными бедствиями, и т.д.

Условные обязательства вызывают все большую озабоченность, так как по мере реализации все большего числа проектов ГЧП, все чаще появляются такие обязательства, связанные со скрытыми рисками. Подобные скрытые риски могут стать

открытыми и привести к серьезным потрясениям, особенно в условиях финансовых кризисов.

Финансовый кризис может привести к росту стоимости капитала, снижению спроса, снижению доходности и повышению неопределенности. Требования, связанные с ростом тарифов и несоответствием доходов и рисков могут привести к возникновению условных обязательств правительства.

Условные обязательства имеют ряд аспектов, которые описаны ниже.

Как свести риск к минимуму

Главная цель правительства должна заключаться в минимизации условных обязательств. Многие условные обязательства возникают или оказываются более существенными, чем должны быть, в связи с недостаточной подготовкой проекта. Оптимальный процесс подготовки проекта обсуждался выше; он включает;

- Соответствующее обоснование проекта и правильный выбор масштаба проекта;
- Хороший анализ социальных затрат и выгод, включая прогноз транспортной нагрузки и калькуляция затрат, социальных последствий и приобретение земли;
- Надлежащую финансовую поддержку и процедурные гарантии и заявки;
- Наем и (или) удержание опытных консультантов, которые должны, помимо многих прочих задач, определять, распределять и количественно оценивать все денежные риски в рамках комплексной оценки всех проектов ГЧП;
- Достаточная доступность необходимого финансирования;
- Предупреждение политического вмешательства;
- Соответствующие консультации и открытость;
- Прозрачный и конкурентный процесс;
- Эффективное составление типовых контрактов.

Количественное определение условных обязательств

По своему характеру условные обязательства представляют собой неизвестную переменную. При этом оценку сроков и будущей стоимости гарантий может обеспечить методика, основанная на анализе вероятностей, как было описано выше.

Контроль и управление условными обязательствами

Обычно в правительстве есть орган для контроля и управления условными обязательствами - как правило, это подразделение министерства финансов. Такой орган должен располагать надлежащими ресурсами и сотрудниками с большим опытом в области управления рисками, том числе связанными с контрактами ГЧП.

В задачи этого органа (департамента или министерства) должно входить определение и управление всеми денежными рисками, связанными с проектами ГЧП, включая:

- Планирование и управление всей внебюджетной и внебалансовой деятельностью;
- Разработка соответствующих инструкций в отношении денежных рисков;

- Обеспечение данных для формирования принципов ГЧП по денежным рискам, внебюджетной и внебалансовой деятельности;
- Баланс между денежными рисками и вопросами и развития инфраструктуры;
- Разработка методов управления рисками для ограничения денежных рисков приемлемым уровнем;
- Мониторинг уровня условных обязательств (на всех эшелонах государственного управления), и тех событий, которые могут повлиять на реализацию условных обязательств;
- Прямой или косвенный вклад в новые структуры финансирования;
- Предупреждение вытеснения частных финансов;
- Полноценное участие в пересмотре положений;
- Координация с другими организациями, органами ГЧП, источниками финансирования и другими сторонами в целях:
 - Поощрения проектов, которые являются самофинансируемыми и (или) проектов, которые имеют менее нестабильные финансовые потребности и характеристики;
 - Содействия приоритизации менее доходных проектов, предполагающих выделение субсидий и гарантий, которые могут превратиться в фактические обязательства;
 - Получения и предоставления информации, относящейся к циклу проекта;
 - Содействия постоянному развитию и совершенствованию процедур ГЧП .
- Профилактика и снижение морального риска на всех уровнях государственного управления и частным сектором;
- Содействие в разработке законов и правил для выполнении указанных задач.

Прочие инструменты

Существуют и другие инструменты минимизации или снижения рисков и условных обязательств:

- Международные учреждения: например, МВФ, ВБ, АБР могут способствовать стабильности, обеспечивая раскрытие финансовой информации.
- Аудиторские учреждения и министерства финансов могут публиковать информацию и оказывать поддержку властям.
- Не следует поощрять разработку программ поддержки условных обязательств теми странами, которые не склонны к принятию рисков, имеют низкий потенциал управления рисками и еще более низкую кредитоспособность.
- Государства также несут условные обязательства, связанные с инвестициями за рамками ГЧП, например, в случае с государственными предприятиями, национальными авиакомпаниями. Все условные обязательства могут рассматриваться в комплексе.

Четкие рекомендации по условным обязательствам

Четкие руководящие принципы для ГЧП с условными обязательствами могут помочь избежать и снизить риски. Приведенные ниже рекомендации правительства индийского штата Бихар весьма поучительны:

«Должна быть обеспечена соответствующая надежная правовая, политическая и нормативная база с соответствующими организационными возможностями, включая:

- Четкую правовую основу и соответствующие процедуры для сделок по ГЧП.
- Прозрачные принципы и нормативно-правовую базу для проектов ГЧП, которые минимизировали бы предотвратимые эксплуатационные издержки и задержки в реализации проекта наряду с защитой интересов потребителей. Эти механизмы должны также предусматривать конструктивное управление контрактами, например, урегулирование разногласий между сторонами в течение срока действия контракта.
- Прозрачные контракты для основанных на этих механизмах проектов ГЧП, для распределения рисков между частными и государственными партнерами.
- Институциональные механизмы для облегчения выявления, разработки, обработки и управления проектами ГЧП.
- Механизмы включения процедур независимой, подотчетной и прозрачной оценки и отбора, которые бы обеспечивали хорошее соотношение затрат и выгод для государственного финансирования проектов ГЧП.
- Ускоренные процедуры утверждения, которые следуют конструктивному подходу развития, при обеспечении надлежащих положений комплексной проверки, преемственности процессов в других секторах и включение передового опыта по вопросам подотчетности и прозрачности; а также
- Измерение, раскрытие и обеспечение условных обязательств, которые могут возникнуть в рамках ГЧП.

Матрица денежных рисков

В приведенной ниже таблице приведена матрица денежных рисков, которая может помочь в определении типов рисков.

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ФИНАНСОВЫХ РИСКОВ ПРАВИТЕЛЬСТВА		
	Прямые обязательства	Условные обязательства
Явные обязательства	Государственные обязательства по закону или контракту; Например, государственный долг, бюджетные расходы.	Государственные гарантии по контрактам оказания услуг (риски спроса) • Государственные гарантии частным инвесторам и поставщикам услуг; • Государственные гарантии по долговым и иным обязательствам.
Скрытые обязательства	«Политические» обязательства правительства, отражающие давление общественности и заинтересованных групп; Например, пенсии, социальное обслуживание и здравоохранение, не прописанные в законе,	Внедоговорные требования со стороны частных инвесторов, например в области инфраструктуры. Требования со стороны местных властей к покрытию долга, гарантий, расходов (ГЧП на местном уровне), например при ликвидации последствий стихийных бедствий и экологического воздействия

	периодические инвестиционные издержки.	
--	--	--

Источник: «Условные обязательства: угроза стабильности». Документ Всемирного банка, 1998 г., доработан: М. Мирсник, МВФ-Министерство финансов Венгрии, 2007 г.



«Финансовые последствия инфраструктурного развития», Р. Кохен и М. Перкоко, семинар МАБР, г.Вашингтон, февраль 2004 г.



«ГЧП в автодорожной сфере», Хосе Луис Ирогойен. Транспортный форум, Всемирный банк, 2006 г.



«Условные обязательства: угроза стабильности». Документ ВБ 1998.

Снижение рисков в автодорожных проектах ГЧП

Риски могут быть снижены рядом мер.

В докладе Хуан Эллис рассматривается снижение рисков дорожных проектов ГЧП через финансирование измерение. Это полезный дополнительный подход к смягчению рисков, которые подкрепляет информацию модулей 2 и 3, где говорится, что все риски могут быть связаны с финансовыми результатами.

Колебания движения денежных средств рассматриваются в качестве показателей риска т.е., если спрос не так высок, как прогнозируется, процентные ставки повышаются, ежегодные затраты выше прогнозных, то результаты будут проявляться в денежном потоке.

Ключевым фактором является предсказуемость денежных потоков, что обуславливает потребность в средствах снижения рисков для минимизации негативных влияний на денежные потоки.

Одной из предложенных и обсуждавшихся мер является доступность кредитов с длительными периодами погашения, в большей степени соответствующих срокам действия контрактов ГЧП через финансирование инфраструктуры, как например IPPF в Пакистане и ICFL в Индии.



«Инструменты по снижению рисков в автодорожных проектах ГЧП», Хуан Эллис, руководитель сектора, Всемирный банк.

ТИПЫ РИСКОВ И ВОЗДЕЙСТВИЯ							
Несуверенный риск				Суверенный риск			
Риски	Риск завершения	Риск эффективности	Экологический риск	Риск спроса	Политический риск	Нормативн. риск (вкл. наличие земли)	Макроэкономический риск
Последствия для денежных потоков	Рост расходов и задержек.	Доходы и рост эксплуатационных расходов	Скрытые обязательства	Доходы	Экспроприация, передача, конвертируемость		
Преграждение	Доходы. Корректировка	Доходы. Воздействие					

поступления доходов	включая тарифов; полосу отчуждения, выплата за отмену	девальвации или инфляции на денежные потоки					
Значение	Высокое	Низкое	Низкое	Высокое	Низкое	Высокое	Высокое
Инструмент снижения риска	Контракты на ИЗС и гарантии выполнения	Контракты, основанные на эффективности	Экологическая оценка	Гарантии минимальной доходности и спроса	Страхование политических рисков	Концессионные контракты Частичные гарантии – см. Модуль 2	Финансирование в местной валюте
Сторона	Частная	Частная	Частная	Частная и (или) государство	Частная и (или) государство -во	Государство	-----

Источник: Хуан Эллис (см. выше)

Хуан Эллис предлагает «переходящую гарантию». Она представляет собой «продукт частичного улучшения условий кредитования для определенного объема процентов и (или) выплат основной суммы долга по принципу дальнейшего перехода гарантии – то есть, гарантия автоматически переходит на следующую дату выплаты (если она не была использована) или после оплаты гарантом предыдущего требования, таким образом, гарантия распространяется на растущую долю остатка обслуживания долга.

В случае проекта платной дороги, в котором инвесторы видят потенциальный риск, связанный с изменением обслуживания долга за счет малого прироста транспортной нагрузки, задержки при корректировке тарифов или в определенный момент и того и другого, или они имеют опасения касательно периода особенно высоких инвестиций (т.е., восстановления), переходная гарантия может сгладить процесс возврата долга и снизить опасения инвестора относительно возможных проблем со сроками и объемами денежных потоков».

Другие предлагаемые мероприятия включают обеспечение обязательств ценными бумагами, а также частичные кредитные гарантии и узкоспециализированные формы страхования.

Также обсуждаются улучшения на финансовых рынках, и проводится сравнение имеющихся инструментов Всемирного банка по снижению рисков.

Более подробная информация о гарантиях, в том числе частичных, содержится в работе Эллис, опубликованных на сайтах Всемирного банка и АБР.

Этап 3: Контрактно-закупочная деятельность

Этап 3 содержит руководящие принципы по проведению торгов и закупок на основе лучшей международной практики, описанной ЮНСИТРАЛ и PPIAF.

Контрактно-закупочная деятельность в рамках ГЧП означает вручение контракта претенденту (с наиболее высоким рейтингом) в рамках прозрачного, справедливого и подотчетного процесса. Эта деятельность предполагает:

- Предварительный квалификационный отбор участников (КО);
- Торги, включая предложение к подаче предложений; а также
- Последующие переговоры и заключение контракта.

Тендерный процесс должен быть адаптирован к характеру и сложности проекта. В этом разделе предоставлено подробное описание различных шагов, которым надлежит следовать для следующих двух основных категорий проектов.

- **Концессионные проекты**, которые обычно связаны с большими инвестициями, возложением обширного объема работ на частный сектор и частным финансированием;
- **Контракты на обслуживание**, для которых предлагаемый процесс отбора может быть легче адаптирован в соответствии с традиционными правилами закупок строительных работ.

Для обоих типов проектов ГЧП далее описываются следующие основные элементы:

- Принципы закупок;
- Процесс отбора;
- Информация, которая должна быть предоставлена претендентам;
- Критерии оценки .

Процесс закупок должен быть прозрачным, открытым и справедливым.

- Прозрачность означает, что (а) правила должны быть известны всем участникам, и они должны выполняться согласно тендерной документации. Прозрачность означает, что четкие и приемлемые руководящие принципы проведения торгов распространяются на всех участников и последовательно соблюдаются.
- Открытость означает свободную и открытую конкуренцию. Первый шаг к максимально свободной и открытой конкуренции состоит в предоставлении информации, что дает уверенность в процессе, призывает большее число подрядчиков бороться за проект ГЧП, а также приводит к общему снижению цен на благо общественности.
- Справедливость означает справедливое и последовательное отношение ко всем участникам, что поощряет способных и ответственных подрядчиков к дальнейшему участию в тендерах на проекты ГЧП.

Представители правительства, отвечающие за контрактную деятельность, должны создавать себе соответствующую репутацию с учетом этих условий.

В «Сборнике» указано, что, если тендер изначально не был успешным, например, не было достаточного числа претендентов, то он не должен просто еще раз объявляться. Требуется повторная оценка и реструктуризация по необходимости. Если 2-й этап проводится должным образом, то вероятность неудачных торгов будет сведена к минимуму, так как большинство неудач вызвана недостаточной подготовкой проекта или концессионных соглашений, или обоих.

Принципы Всемирного банка, относящиеся к государственным закупкам, помогают заемщикам использовать правильные подходы и практики.



<http://go.worldbank.org/8HE37SPEJ0>



«Концессии на инфраструктурные объекты: руководство по планированию и присуждению». ВБ/АБР 1998 г. Сборник консультативных материалов PPIAF, 2001 г.



«Развитие передового опыта в целях продвижения инвестиций частного сектора в инфраструктуру – автомобильные дороги», АБР, 2001 г.



«Стратегия контрактно-закупочной деятельности дорожных органов», ноябрь 2001 г.



«Государственно-частное партнерство. Способы обеспечения эффективной конкуренции», Чарли МакКриви, Европейский комиссар по вопросам внутреннего рынка и услуг Глобальный саммит ГЧП, 6-й ежегодный форум представителей правительств и отраслевых предприятий, Копенгаген, 17 ноября 2005 г.



«Ответственный подход к закупкам в рамках ГЧП в Британской Колумбии» (PDF)



«Контракты для вариантов ГЧП, процедуры и принципы ВБ для различных вариантов ГЧП: обычные способы присуждения контрактов ГЧП», 2008 г.



«Программа ГЧП Индии: помощь ВБ»



«Привлечение инвесторов к государственно-частному партнерству в Африке», главы 7 – 9 «Пособие по подготовке проектов», 2009 г.

Общие принципы закупок

Государственные и частные партнеры, вступая в ГЧП, демонстрируют решение развивать длительные отношения; они желают, чтобы последние были, насколько это возможно, плодотворным и мирными. Для обеих сторон первостепенное значение имеет правильный выбор партнера.

Зачем участвовать в тендере?

В процессе отбора и присуждения контракта государственный орган-инициатор ГЧП будет прилагать усилия для привлечения лучших возможных партнеров. Со своей стороны, частные фирмы стремятся найти нужный проект с нужными условиями, предлагаемый правительством, с которыми они готовы вступить в партнерские отношения.

За исключением очень редких и особых случаев, как показывает опыт, тендеры эффективнее прямых переговоров. Поэтому поддерживаемый МФО современный подход заключается в том, что оптимальным способом установления близких отношений, необходимых для разработки успешных проектов ГЧП, являются конкурсные торги.

Кроме того, в случае привлечения субсидий, во многих странах, включая, например, Корею, Индию, Пакистан, Индонезию, правила требуют присуждения проекта на основе конкурсных торгов. Это делается по двум причинам: для обеспечения прозрачности и минимизации потенциальной потребности в субсидиях.

Поэтому почти наверняка будет предпочтен вариант конкурсных торгов, и на протяжении всего процесса необходимо учитывать ряд важных принципов.

В чем заключаются преимущества?

Могут возникнуть подозрения, что поставленные на кон вопросы являются столь сложными и чувствительными, что нужный партнер не может быть выбран на основе письменных предложений.

Многие правительства имели негативный опыт работы с фирмами, выбранными путем проведения торгов. Некоторые фирмы просто умеют составлять хорошие предложения и скрывать свои недостатки или отсутствие тендерного опыта. Другие настолько отчаянно пытаются выйти на рынок, что делают обещания, которые не смогут выполнить. Возможно, предпочтительнее напрямую установить партнерские отношения с надежными фирмами, имеющими историю работы в этой области, продемонстрировавшими свою способность эффективного предоставления необходимых услуг и имеющими достаточный опыт работы в условиях конкретной страны? Опыт показывает, что это тоже далеко не всегда так!

Конкуренция: гарантии эффективности и недопущение коррупции

Процесс роста эффективности показывает, что конкуренция (на рынке, либо для рынка) является основным государственным инструментом стимулирования частного сектора и получения выгоды от проста эффективности, которой удалось достичь в результате реализации проекта.

Конкуренцию на рынке не так легко ввести в систему ГЧП. Такие проекты регулируются долгосрочными контрактами, и сразу после подписания соглашения частная компания оказывается в квази-монополистической ситуации. Когда частному оператору платит правительство, цены, как правило, заранее определены в договоре и могут колебаться лишь в крайне ограниченных рамках. Когда оператор получает поступления от участников от дорожного движения (в основном, в случае платных дорог), конкуренцию ему составляют лишь возможные альтернативные бесплатные дороги, которые пользователь может использовать в случае неудовлетворенности услугами, предлагаемыми по уплаченной им цене.

Процесс отбора предоставляет возможность включить элемент добросовестной конкуренции для рынка и оптимизировать качество предоставляемых услуг и стоимость проекта для общества.

Конкуренция также очень важна, для того, чтобы избежать дебатов в будущем о справедливости или несправедливости значительных прибылей концессионера. Это также элемент защиты политиков и проектных органов от обвинений в коррупции.

Конкуренция – правило, прямые переговоры – исключение

Сравнение обеих систем приведено в таблице ниже

СРАВНЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ И ПРЯМЫХ ПЕРЕГОВОРОВ

КОНКУРЕНЦИЯ	ПРЯМЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ
Преимущества конкуренции	Презюмируемые преимущества прямых переговоров
Стимулирует частные компании к поиску инновационных решений для получения конкурентного преимущества	Больше возможностей для технических инноваций для частной стороны
При должной организации процесса обеспечивается прозрачность	Частная сторона чувствует шансы на успех и готова инвестировать на этапе подготовки
Контролируется государством	Иницируется частным сектором
Положительно воспринимается МФО и зачастую требуется местными нормами	Общая продолжительность процесса теоретически меньше (но растущее давление со стороны общественности в пользу открытости сужает круг произвольных переговоров); В конечном итоге времени уходит больше.
Больше частных компаний привлекается за счет опубликования = больше шансов выбрать лучшую	Первая фирма, выступившая с предложением не обязательно является лучшей
Презюмируемые недостатки конкурсного отбора	Недостатки прямых переговоров
Например, самая низкая цена должна быть лучшим предложением, но не всегда	
Сложность оценки инновационных предложений	Риск захвата выгод от эффективности частной компанией
Более продолжительный процесс (при наличии этапа предварительного квалификационного отбора)	В случае неопытного правительства, риск неравноправного пересмотра и общей задержки по причине неопределенности
При недостаточном исследовании кажется более дорогим вариантом. Но исследования необходимы, если государство хочет иметь сильную переговорную позицию.	На первый взгляд – более дешевый вариант, но последствия ошибки будут иметь место на протяжении 30 лет
Необходимо обеспечить прозрачность	Риск обвинений в коррумпированности со стороны общественности и СМИ
Может отпугнуть частные компании высокой стоимостью подготовки предложений	

Конкурсный отбор посредством тендера должен быть основным принципом, сохраняя возможность прямых переговоров для самых исключительных обстоятельств:

Когда государство не успевает за предварительной подготовкой срочных проектов: незапрашиваемые предложения со стороны частных лиц и компаний могут быть приняты во внимание и в результате могут быть проведены конкурсные торги с определенной степенью преимущества изначальных претендентов.

Если проект предполагает незначительное участия государства или если незапрашиваемые предложения, представленные частными компаниями, действительно являются инновационными: прямые переговоры с кандидатами, как правило, повышают значимость интересов государства. В таких случаях чиновники, отвечающие за процесс отбора, могут использовать различные механизмы смягчения потенциально негативных последствий незапрашиваемых предложений:

- Заказ детального анализа проекта и контрактной документации у опытных консультантов.
- Введение элемента конкуренции на более позднем этапе, что позволяет новым соискателям вносить предложения на основе исследований, проведенных исходными претендентами. Ради справедливости исходному претенденту могут быть частично компенсированы расходы, понесенные в ходе идентификации проекта. Либо первоначальному соискателю могут быть компенсированы расходы, понесенные во время первоначальных исследований.

Незапрашиваемые предложения

Зачастую частные фирмы могут и стремятся проявлять инициативу. Они определяют проекты с хорошим потенциалом экономической и финансовой эффективности и проводят собственные исследования и обоснования инвестиций. На основании результатов этих исследований они направляют в правительство неофициальное предложение правительству об инициировании процесса. Впоследствии правительство приглашает различные стороны к подаче заявок на конкурсной основе, что предоставляет определенные преимущества фирме, идентифицировавшей данный проект.

Опыт показывает, что предварительные исследования, проведенные незапрашиваемыми претендентами до подписания контракта, практически всегда имеют недостатки в двух областях;

- Неполная техническая база и неточный расчет стоимости проекта;
- Недостаточное раскрытие связанных с проектом рисков, результаты материализации которых в конечном итоге могут лечь на правительство.

Государственные чиновники также должны тщательно оценивать влияние проекта на отраслевую политику и общую эффективность дорожной системы. Даже когда выбор фирмы осуществляется на основании тендера с некоторым предпочтением «первоначальной» фирмы, правительства сталкиваются с риском того, что выбранная заявка может привести к сдерживанию конкуренции и в конечном итоге снизить возможности роста эффективности и экономической отдачи.

Основными стимулами для выбора правительством формата прямых переговоров, как правило, являются следующие, достаточно неубедительные причины:

- Хорошие отношения с фирмой и опасения предоставить выполнение работ другой, менее квалифицированной компании в случае тендера; при этом в дорожной отрасли, как правило, работает много уважаемых и надежных компаний.
- Время и расходы, связанные с тендерами: опыт показывает, что зачастую такие проекты на ранних этапах идут быстрее, но оказываются «сложными», и в итоге занимают больше времени.
- Нехватка финансовых ресурсов для предварительных исследований, необходимых для начала процесса торгов. Многие правительства создают оборотные фонды для подготовки проектов, и финансирование, как правило, доступно со стороны многосторонних и (или) двусторонних организаций для соответствующих проектов, соответствующих принципам прозрачного и конкурентного тендерного процесса.

В целом незапрашиваемые предложения не поощряются в большинстве стран; они отвлекают специалистов от приоритетных проектов, а также явно способствуют коррупции.

Ниже приводится подробное описание современного подхода, а также рассуждения о возможности принятия незапрашиваемых предложений.

Почему появляются нежелательные предложения?

Частные компании видят существенные финансовые выгоды в уверенности победы своей заявки, что компенсирует их расходы на ее подготовку, которые могут быть весьма существенными. Это одна из основных причин существования незапрашиваемых предложений, в особенности в отношении уже идентифицированных государственных проектов.

Частные компании также часто имеют новаторские идеи решения известных проблем, для которых, кажется, не существует надежных технических или финансовых решений, и (или) для решения которых компания обладает определенными техническими возможностями.

Наиболее часто это происходит в подземных проектах. В этой области произошел значительный прогресс, как в части использования огромных тоннелепроходческих машин, так и в поиске оригинальных конструктивных решений. Тоннели, возможно, подходят, например, для решения проблем перегруженности городов или пересечения горных цепей.

Проблемы с незапрашиваемыми предложениями

Когда государственные органы получают нежелательные предложения, они сталкиваются с рядом сложных проблем;

- **Административные:** необходимо затратить драгоценное время и человеческие ресурсы на установление надежности предложения. Персонал должен отложить работу по приоритетным проектам ГЧП. Необходимо также исключить любую возможность коррупции среди сотрудников, что также может затянуть процесс.
- **Нормативные:** С правовой точки зрения законы, регулирующие конкуренцию, вообще запрещают государственным органам присуждение работ без проведения конкурсных торгов. В странах ЕС действуют очень строгие Европейские правила конкуренции, и Комиссия тщательно следит за их применением. Какова в таких случаях должна быть процедура, позволяющая не упустить выгоду от идеи, способной принести значительные улучшения условий дорожного движения, и в то же время обеспечить соблюдение этих правил?

С технической точки зрения государственные органы должны рассмотреть следующие основные вопросы:

- Необходимо убедиться, что проблема, решение которой предлагается, является реальной проблемой, и что предлагаемое решение соответствует проводимой политике. Зачастую встречается проблема сохранения равноценного выбора между различными видами транспорта (легковых автомобилей с одной стороны и общественного транспорта с другой);
- Необходимо получить экспертное заключение о реалистичности решения. Предлагаемые решения зачастую являются технически сложными («передовые технологии») и только узкие специалисты способны оценить их реализуемость. Специалисты должны особо убедиться в том, что решение удовлетворяет всем условиям безопасности, (крайне строгих для подземных проектов (пожары) или в основных переходах (столкновение судов, сильный ветер, пр.);
- Необходимо убедиться, что новая дорога хорошо вписывается в структуру уже существующих дорог.
- Наконец, необходимо организовать общественные дебаты и встречи, чтобы обеспечить, что проект не будет испытывать противодействия на более поздних

этапах, в результате чего он может быть отклонен после того, как были произведены значительные расходы.

Новый взгляд на незапрашиваемые предложения

Когда первый вариант «Сборника» готовили в 2001 году, подходы и опыт того времени говорили, что, хотя незапрашиваемые предложения могут быть проблемными, они все же возможны в процессе ГЧП. В определенной степени эта позиция сохраняется, другими словами, для незапрашиваемых предложений есть место.

Однако опыт показывает, что незапрашиваемые предложения и проекты, как правило, вызывают трудности, реальные или мнимые, так как они связаны с отсутствием конкуренции и прозрачности. Оба эти фактора ведут к определенной коррумпированности. Коррупционная практика, как правило, приводит к более высокой стоимости решений для правительства и зачастую более медленной, а не быстрой, реализации.

Незапрашиваемые предложения редко бывают успешными в плане достижения цели в целом, или достижения цели без финансовых или политических проблем для правительства. Как правило, работа правительства по подготовке проекта и изучению незапрашиваемого проекта была недостаточной, в результате чего начинается работа над проектами, после чего выявляются слабые места в финансировании и правительство вынуждено нести значительные скрытые расходы.

Учитывая ограниченные возможности правительства по работе над более чем несколькими проектами в данный момент времени, незапрашиваемые проекты также отвлекают на себя непропорционально большое количество государственных человеческих ресурсов, которые должны быть сосредоточены на государственных и (или) проектах ГЧП.

Поэтому на текущий момент практика такова: подлинным и инновационным незапрашиваемым предложениям есть место, но это исключительный случай, и частный сектор должен предоставить убедительный анализ нежелательных предложений на раннем этапе, до того, как правительство окажется втянутым в поддержку финансово слабых проектов и проектов, требующих значительных государственных кадровых ресурсов, более продолжительных сроков реализации из-за указанных трудностей.

Монорельсовая дорога в Джакарте является одним из примеров «трудных» незапрашиваемых проектов. Он реализовывался как незапрашиваемый проект, вскоре столкнулся со значительными финансовыми трудностями, и в конечном итоге для продолжения потребовались гарантии правительства (и, следовательно, вероятность последующего субсидирования), которые не были предусмотрены в государственном бюджете и не могли быть обоснованы никаким образом, кроме как экономическим и (или) политическим «кризисом» в связи с проектом.

С другой стороны, проект кольцевой дороги I-495 в штате Вирджиния, США, была незапрашиваемым проектом, обеспечившим необходимые инвестиции и инновации. Однако Департамент транспорта штата Вирджиния знаком с правилами ГЧП и разработал руководящие принципы эффективности как для обычных, так и незапрашиваемых проектов ГЧП.



Акт «О государственно-частном партнерстве в области транспорта», 1995 г..
Содружество Вирджинии.

Столичная кольцевая дорога (I-495) является частью системы межштатных дорог США, оживленным коридором столичного округа и, возможно, второй наиболее загруженной дорогой в США. Эта автодорога достигла предела пропускной способности и нуждалась в серьезной реконструкции. Недавно штат Вирджиния заключил партнерское соглашение с компанией Fluor-Transurban, Inc. по незапрашиваемому предложению по увеличению пропускной способности, в том числе посредством создания новых полос для транспорта с высоким количеством пассажиров (НОТ). В рамках этого соглашения о партнерстве штат Вирджиния сохраняет за собой право собственности на 14 миль новых полос, в то время как Fluor-Transurban будет выполнять проектные и строительные работы, а также обслуживание, эксплуатацию и финансирование по проекту в течение 75-летнего концессионного периода.



«Столичная кольцевая дороги и государственно-частное партнерство», документ подготовлен для Национального совета по государственно-частному партнерству; авторы: Мэттью Т. Браун, Тимоти П. Кроунин, Сорабх Лалл, Джозеф Р. Латай, Маргарет Саккс, декабрь 2007 г.

В соответствии с различными критериями в настоящем докладе указывается, что реализация этого незапрашиваемого предложения была успешной.

Этот проект обеспечит наличие 14 миль свободных полос для автобусов и автомобилей с пассажирами в пределах кольцевой автодороги. Две новых полосы НОТ будут добавлены в каждом направлении кольцевой автодороги I-495.

Транспортные средства, перевозящие трех и более человек, мотоциклы, автобусы и машины аварийных служб будут использовать НОТ-полосы бесплатно. Транспортные средства, перевозящие одного или двух человек, могут либо двигаться по общей полосе бесплатно или платить за проезд по полосе НОТ.

Этот проект стал возможным благодаря государственно-частному партнерству между Департамент транспорта штата Вирджиния и Fluor-Transurban.



Более подробная информация о проекте и строительстве доступна на веб-сайте VirginiaHOTLanes.com.

Во вставке ниже приводится ряд ключевых условий.

ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЛИСТ дата: июль 2008 г., Межштатная дорога I-493, штат Вирджиния, США

Финансирование, основные термины на темы бизнеса и закупок.

Выгоды от проекта:

Новые маршруты, включая первые транзитные полосы и выделенные полосы для транспорта с высоким количеством пассажиров.

Первый шаг по повышению пропускной способности окружной дороги за длительный период времени.

Снижение загруженности дорог.

Повышение безопасности и рабочих показателей;

Замена стареющей инфраструктуры.

Финансирование проекта.

Благодаря созданию партнерских отношений с частным сектором Содружество может

добиваться прогресса более быстро, чем с помощью традиционных методов. Существуют масштабные и конфликтующие потребности в области транспорта, и Содружество не имеет достаточных средств для улучшения кольцевой дороги. На один этот проект пришлось бы потратить сумму, превышающую годовой бюджет штата на строительство.

Содружество достигло честной договоренности с Fluor-Transurban в рамках Закона «О государственном-частном транспорте», которая обеспечивает выгоду для штата Вирджиния и предоставляет частным партнерам возможность заработать разумную прибыль с инвестиций. Ключевые условия соглашения сроком на 80-лет:

Департамент транспорта штата Вирджиния сохраняет за собой право собственности и контроля над строительством, эксплуатацией и обслуживанием проекта в соответствии с оговоренными стандартами;

Департамент транспорта штата Вирджиния имеет право расторгнуть договор в случае несоблюдения условий и стандартов;

Содружество имеет право на строительство любых других транспортных мощностей, но частный партнер имеет первоочередное право на финансирование и строительство дополнительных полос кольцевой дороги, если того требует загрузка;

Если полосы НОТ окажутся финансово успешными, Содружество будет иметь долю в распределении доходов – что позволит Содружеству зарабатывать до 30 процентов от суммы годового валового дохода, превышающей согласованные пороговые значения;

Все проектирование и строительство будет завершено по фиксированной контрактной цене и традиционные риски строительного государственного сектора будут переданы частному сектору, за исключением ранее существовавших опасных материалов и расходов на полосу отчуждения;

Срок эксплуатации – 75 лет, срок строительства – 5 лет;

Транспортные средства с тремя или более пассажирами имеют право бесплатного проезда;

В проекте будут использоваться переменные тарифы на проезд, обеспечивающие свободное движение на полосах, с регулированием тарифов в зависимости от загруженности;

Для обеспечения бесплатности НОТ-3 и предупреждения возникновения условий, препятствующих автомобилям с несколькими пассажирами и транзитным транспортным средствам пользоваться НОТ-полосами, Содружество будет проводить частичные выплаты концессионеру в том маловероятном случае, если уровень использования НОТ-полосы превысит взаимно согласованные значения;

По завершении НОТ-полосы должны работать в режиме обеспечения свободного проезда транспорта в соответствии с федеральными требованиями;

Содружество будет иметь право приостановить взимание сборов во время чрезвычайных ситуаций или в целях управления загруженностью - при определенных обстоятельствах, Содружество возместит частным партнерам упущенную выгоду;

В конце срока полосы НОТ должны быть переданы Содружеству в оговоренном состоянии;

Частный сектор несет полную ответственность за долг проекта - Содружество не отвечает за погашение любой задолженности в течение срока реализации проекта.

Система работы с незапрашиваемыми предложениями

В случае приема незапрашиваемых предложений правительства наиболее часто используют следующие системы:

- **Система бонусов:** Бонусные баллы (как правило, не более 10%) присуждаются в тендере первоначальному предложению. Используется в Чили, Корее и Индонезии.
- **Швейцарская модель:** третья сторона может предоставить предложение в течение установленного периода, но первоначальный соискатель имеет право предоставить заявку в противовес любому выгодному предложению. Используется, например, на Филиппинах и в Тайване.
- **Система лучшей и окончательной оферты:** модификация или сочетание первых двух систем, где ключевым элементом является проведение торгов в несколько раундов. Используется в ЮАР, Аргентине и Коста-Рике.

Эти системы хорошо описаны в указанном ниже отчете ВБ и PPIAF, в котором также приведены их примеры.

Следует отметить, что в случае предоставления чрезмерного бонуса или преимущества исходному предложению (например, 20% можно считать чрезмерным) эффект конкуренции притупляется или даже пропадает.

Во всех случаях проекты должны оцениваться на конкурентной основе.

Принципы и связанный с ними выбор

Если правительство принимает решение о допуске незапрашиваемых предложений в рамках ГЧП, оно должно определить ряд вопросов:

- Общее положение о неприятии незапрашиваемых тендеров кроме особых случаев;
- Используемая система;
- Возмещение затрат на разработку проекта;
- Определение временных ограничений;
- Адекватные стимулы;
- Межведомственные координационные процедуры;
- Эффективное отраслевое планирование.

Резюме

Предлагаемый правительством подход к незапрашиваемым предложениям должен быть описан в национальных или местных рамочных правилах ГЧП.

все незапрашиваемые предложения следует, как минимум, подвергать тщательному прозрачному и конкурентному сравнению, допускающему шансы на победу для всех претендентов.

Все указанные основные системы являются доказано эффективными, но они эффективны лишь в той степени, в которой эффективна система ГЧП данной страны.

В целом современный подход заключается том, что полный отказ от незапрашиваемых предложений не является ни желательным, ни возможным. Однако они имеют весьма существенные недостатки. Таким образом, правила в отношении незапрашиваемых предложений должны быть ясными, они должны не поощрять такие предложения в целом и допускать лишь те немногие, которые имеют реальный потенциал. Правительство должно подвергнуть их жесткому и эффективному анализу.



«Незапрашиваемые предложения в области инфраструктуры: внедрение конкуренции и прозрачности в ряде стран», Ходжес и Деллача, рабочий документ отчет № 1, ВБ/РРІАФ, 2007 г.

Вопросы тендера

Определение объема работ

В частности, для концессионных договоров СЭП первым вопросом является определение того, кто на каждом этапе будет отвечать за проектирование дорог: орган государственной власти, оператор или оба. В зависимости от стадии проекта последствия ответа на этот вопрос имеют исключительно большое значение для распределения рисков и ответственности между партнерами по проекту.

Наиболее частым случаем государственно-частного партнерства в целях строительства новой дороги является автомагистраль с реальными или скрытыми сборами за проезд. Объем инвестиций значителен, рентабельность инвестиций требует длительного времени, а риски очень велики. Необходимо уделять большое внимание привлечению грамотных экспертов для проведения технико-экономического обоснования, а затем частного партнера, который должен быть технически и финансово компетентен и осведомлен об управлении рисками.

Следует также учитывать, что одним из основных преимуществ ГЧП является возможность получения максимальной прибыли в зависимости от способности концессионера к инновациям, а также его знаний, полученных из практического опыта реализации проекта. В этой связи необходимо предоставить концессионеру достаточно свободы для точного определения проекта на стадии проектирования и тендера. Опыт показал, что предоставление концессионеру свободы инициативы в рамках ключевых целей, поставленных правительством, может привести к значительному сокращению расходов по проекту.

Прочие соображения

Необходимость привлечения общественности в стадии разработки проекта часто приводит к увеличению периода, необходимого для исследований и определения структуры. Передача этих консультаций под ответственность частного оператора будет означать значительное увеличение промежутка между заключением контракта и началом работы (10 лет или больше!) и значительное отягощение предварительных строительно-монтажных рисков. Это должно служить стимулом для государственных органов к проведению своих исследований с достаточной детализацией, прежде чем приглашать соискателей к участию в тендере.

В поддержку этого есть и другие аргументы. Решения органов государственной власти о проведении операций в формате ГЧП может быть принято только на основе серьезных экономических и финансовых исследований. Такие исследования предполагают получение достаточно точной оценки финансовых, социальных и экологических затрат на приобретение земли.

Таким образом, очевидно, что вопрос уровня точности, которого следует требовать от предварительных исследований, является очень сложным. Это вопрос является одной из основных проблем в концессионных проектах, приводящих к многочисленным спорам на международном уровне, о которых подрядчикам известно. Необходимо найти баланс между решением, в рамках которого органы государственной власти просто определяют точки отправления и назначения, в результате чего оператору приходится выполнять все исследования и консультации с общественностью, и вариантом, когда, напротив, органы государственной власти должны точно определять все характеристики проекта.

В любом случае – кроме возникновения конкретных проблем (археология, опасные материалы, глубокие шахты и т.д.) – все технические риски должны ложиться на частного оператора, за исключением форс-мажорных обстоятельств, т.к. в противном случае, органы государственной власти серьезно рискуют стать свидетелем того, как концессия погрязнет в постоянных процедурах урегулирования разногласий. По этой причине в правилах тендера и договоре должно быть указано, что во всех случаях, и даже если государственные органы далеко продвинулись в определении структуры, именно оператор должен выполнять всех необходимые дополнительные исследования для выявления и измерения степени стандартных строительных рисков, стандартов и необходимых мероприятий, а описание предоставляется администрацией лишь в информационных целях.

Правильный баланс в обмене исследованиями дорожным органом и оператором будет во многом зависеть от характеристик деятельности и местных, технических, политических и социологических условий. В междугородних районах, где нет особых трудностей, рекомендуемым подходом является определение к концу предварительных исследований пусть не точного распределения, но, по крайней мере, направления, в котором будет выстраиваться реализация, и установление отсутствия сопротивления со стороны общественности и экологов. Затем концессионер должен будет провести необходимые исследования, чтобы точно определить оптимальное соотношение в рамках этого коридора, а также характеристики проекта. Однако близость к окончательному согласованию обеспечит полное обоснование.

Ширина этого коридора может варьироваться в зависимости от плотности ограничений и чувствительность окружающей среды в каждой зоне. Чтобы дать максимальную возможность выбора концессионеру, возможно даже предоставление ему выбора между несколькими коридорами, при условии, что все они являются приемлемыми для государства и если национальное законодательство допускает такое решение (что предполагает, в частности, возможность объявления ряда альтернатив одновременно соответствующими государственным интересам).

В городских зонах следует различать два варианта:

Если единственным решением является поверхностный план, то с планом необходимо будет определяться на самом раннем этапе исследования по причине множества проблем, которые будут рассматриваться. В любом случае подробное рассмотрение последних необходимо до начала операции (переселение, перенос коммунальных объектов, восстановление дорог, решение вопросов сети общественного транспорта, меры снижения шума, снижение эффекта изоляции, вписывание в пейзаж, условия для выполнения работ, и т.д.). Коридор, таким образом, сводится исключительно к плану трассы.

В случае подземного решения большинство этих трудностей исчезает и можно предоставить больше свободы в отношении плана трассы и даже общего дизайна структуры.

То же самое касается крупных мостов и подземных переходов междугородных зон. Важно оставить оператору как можно больше свободы в части разработки плана и технических решений. Такие структуры на самом деле всегда представляют собой особые случаи, которые требуют индивидуального анализа со стороны государственных органов и их экспертов.

Наконец, следует подчеркнуть, что уровень подготовки исследований зависит от желания правительства, характеристик проекта и выбранной процедуры проведения торгов.

В любом случае, оператор должен быть полностью информирован конкурсными документами об ограничениях и административных процедурах, которым надлежит следовать для исследований, переданных под его ответственность. Победитель торгов также должен пользоваться поддержкой органов государственной власти, в частности для проведения кампаний по информированию общественности и консультаций.

Определение ожидаемых результатов

Выбор определений

Контракты ГЧП включают три схематических типа требований, соответствующих различным этапам проекта:

- требования к качеству на этапах строительства, реконструкции и восстановления;
- требования к эффективности на этапах обслуживания и эксплуатации;
- требования, которые касаются возврата фонда концессионерами государству по истечении концессионного договора.

Эти требования не являются независимыми – должна соблюдаться преемственность и последовательность между требованиями к качеству работ и требованиями к эффективности (например, уровень ровности, требуемый во время строительства или восстановления, должен, по меньшей мере, равняться тому, который требуется от дорожного покрытия в период эксплуатации).

Следует также подчеркнуть, что, насколько это возможно, в части исходного качества и эффективности требованиям к результатам следует уделять приоритетное внимание по сравнению с требованиями в отношении средств и методов исполнения. С этими оговорками, мы будем рассматривать лишь требования двух последних категорий, которые являются специфическими для проектов ГЧП.

Формат контракта должен стимулировать оператора к эффективной работе

Тот факт, что эффективная работа – в интересах оператора, является мощным стимулом к соблюдению требований к качеству (на этапе строительства) и требований к обслуживанию и стадии эксплуатации. Контракты, которые следуют этой цели, могут привести к значительной экономии в части надзора. Их формулировки могут быть краткими: нет необходимости вдаваться в подробности в части требований, которые окажутся очень дорогостоящими при несоблюдении их оператором. Важно, следовать этому принципу уже на этапе разработки ГЧП.

Виды контрактов, поощряющих эффективную работу

Очень важно при организации проекта и контракта убедиться, что оператор имеет реальный интерес к повышению качества и эффективности работы.

Следующие примеры иллюстрируют этот принцип:

- Когда государственные органы желают поручить строительство, восстановление и обслуживание дорог частному сектору, им настоятельно рекомендуется включить их в один контракт и передать одному подрядчику. Таким образом, любой дефект в качестве работ будет иметь последствия в виде дополнительных расходов для оператора, что является мощным стимулом для надлежащего выполнения им работ.

- При достаточно длительных контрактах на обслуживание (например, 5 лет) изначально невидимые дефекты так или иначе проявятся. Конечно, при рассмотрении оптимального срока следует также принять во внимание другие элементы: преимущество экспериментирования с более короткими контрактами в ходе начального этапа ГЧП; предупреждение связывания себя на слишком долгий срок с одним и тем же оператором и т.д.
- Качество услуг в зонах отдыха и технического обслуживания является одним из параметров привлекательности автомагистралей. Для платных автомагистралей, желательно, чтобы концессионеры пунктов обслуживания (заправочных станций, магазинов, ресторанов, гостиниц и пр.) являлись субподрядчиками нанимающей стороны, которая бы, таким образом, имела прямую заинтересованность в высоком качестве предоставляемых услуг и была в состоянии регулировать и управлять им напрямую.
- Предоставление выбора способа оплаты (наличные, кредитные карты, электронные средства и т. д.) хорошо воспринимается пользователями. Оператор будет стремиться к большему разнообразию и развитию новых способов, если он сам занимается взиманием сборов. Такого не будет в случае, если собранные суммы возвращаются нанимающей стороне. В первом случае оператор будет сам активно бороться с мошенничеством на пункте сбора, что является постоянным источником беспокойства для управляющих пунктов, так как в этой области воображение водителей безгранично!
- Возможность продления контракта при выполнении условий эффективности также является стимулом для частного сектора в надлежащем выполнении работ и предоставлении услуг.

Конкурсные торги

У процесса торгов одна главная цель: выбор, присуждение и подписание контракта с участником торгов, представившим предложение, которое лучше всего отвечает целям правительства и (или) является лучшим вариантом для пользователей.

Неопытному наблюдателю этот этап может показаться самой простой составляющей процесса ГЧП. Тем не менее, опыт показывает, что именно на этом этапе правительства обычно допускают ошибки, либо в результате ненадлежащего проведения предыдущих этапов (плохая подготовка проекта или слабый процесс торгов или и то, и другое). Где бы ни была допущена ошибка (ошибки), результатом будет неудачная процедура тендера, признание процесса отбора незаконным (справедливо или нет) или присуждение контрактов, невыгодных для правительства. Месяцы напряженной работы, а также многие годы реализации и эксплуатации могут оказаться потраченными впустую вследствие одной ошибки или нескольких небольших ошибок на этапе контрактной процедуры.

По причине больших размеров многих контрактов ГЧП, объемов инвестиций и участия многочисленных заинтересованных сторон, прямо или косвенно участвующие чиновники часто находятся под давлением. Источником давления будут поступать политики, СМИ, НГО или подрядчиков, которые считают, что предпочтение должно быть отдано тому или иному претенденту. Лучший способ борьбы с этим давлением является обеспечение четкого, справедливого и тщательно продуманного процесса торгов.

В ходе процессов проектирования контрактной деятельности и фактического выбора, правительство должно соблюдать определенные ключевые принципы торгов:

Обеспечение конкуренции и прозрачности

Обеспечение конкуренции и прозрачности имеет решающее значение для предупреждения оспаривания процесса со стороны прессы, властей или соискателей.

Конкуренция является катализатором, который стимулирует повышение эффективности частным сектором. Однако этот принцип работает только при условии честной конкуренции. Коррупция, взяточничество или неравное отношение к соискателям приводит не только к дополнительным затратам для общества, но и к заключению контракта с частной фирмой, которая не в состоянии обеспечить ожидаемые выгоды.

Правительства, в целом делают большой акцент на прозрачности процесса закупок. Отсутствие прозрачности или даже подозрение на отсутствие прозрачности может сорвать процесс. Оно может привести к общественным протестам, расследованию компетентными органами или судебным искам.

Поэтому жизненно важно подчеркнуть необходимость обеспечения прозрачности, вплоть до преувеличения, чтобы сделка не только фактически была прозрачной, но и воспринималась как прозрачная.

Собственное мнение и субъективность

Естественным результатом стремления к прозрачности является снижение свободы суждения и субъективности, в частности, в предварительной квалификации и оценки заявок. Каждый раз, когда чиновник получает дискреционные полномочия, существует искушение злоупотребления этой властью в пользу конкретного претендента.

Распространение государственной информации

Хотя привлечение и информирование общественности должно осуществляться на протяжении всей разработки проекта, распространение информации имеет особое значение за несколько месяцев до начала торгов. Оно помогает обеспечить общественную поддержку и ограничить чрезмерные запросы и расследования в будущем.

Привлечение лучших возможных претендентов

Привлечь участников

Потенциальные участники торгов не обязательно будут спешить принять участие в тендере. Должны быть приняты меры для того, чтобы частные фирмы чувствовали достаточную безопасность и могли рискнуть и подать заявку на участие в процедуре отбора.

Проекты ГЧП являются инновационными по своей сути. Компетентных фирм с оптимальными возможностями для реализации проекта и достижения ожидаемых результатов зачастую не так много, даже на международном рынке. Для привлечения лучших возможных участников правительство должно в первую очередь обеспечить выполнение государством их основных требований. На этапе закупок большое значение для привлечения компетентных фирм будет иметь ряд дополнительных параметров:

Искреннее обязательство государственного сектора по реализации проекта

Участие в торгах дорожных проектов ГЧП является весьма дорогостоящим делом. Во многих странах амбициозные проекты запускались, а затем прекращались посреди процесса отбора, что приводило к очень большим потерям для участвующих частных фирм. Большинство этих стран в настоящее время сталкивается с огромными проблемами в привлечении частного сектора к участию в ГЧП следующего поколения. Потенциальные участники торгов будут только готовы инвестировать подобные средства, только если они будут достаточно уверены в том, что правительство действительно намерено реализовать проект.

Справедливая конкуренция между участниками торгов

После того, потенциальный претендент будет убежден в том, что правительство серьезно подходит к приглашению заявок для проекта платных дорог, следующим вопросом является честность и справедливость процесса. Если претендент не получит шанс на участие в честной борьбе, он будет искать другой проект.

В этой связи участники в первую очередь оценивают репутацию страны и чиновников, которые будут наблюдать за процессом, в частности, лиц, отвечающих за оценку предложений. Во-вторых, они будут рассматривать саму процедуру оценки, чтобы определить, не является ли она предвзятой и благоприятной лишь для одного конкретного претендента.

Определение и строгое соблюдение четких правил игры

Участие в торгах в основном заключается в работе с документами. Возможности для диалога и разъяснений редки, по крайней мере, на ранних стадиях процедуры. Любые недопонимания правил и процедур отбора со стороны претендентов будут

препятствовать их участию. Особое внимание следует обратить на полноту, ясность и согласованность проектных документов, предоставляемых правительством.

Естественно, что, если частный сектор знает, что правительство будет строго придерживаться правил, то и он будет поступать аналогично, чтобы не тратить понапрасну время и деньги.

Минимизация затрат на подготовку тендерных предложений

Расходы на подготовку заявки на участие в дорожном проекте ГЧП, и, в частности, на концессии в рамках проекта платной дороги могут быть весьма значительными. Исторически сложилось так, что расходы на подготовку предложения зачастую до смешного высоки и отражаются в общественных издержках непосредственно (стоимость подготовки включена в цену предложения) или косвенно (частные фирмы отчаянно пытаются покрыть эти затраты в ходе реализации проекта).

Прежде чем приступать к тендеру, частные фирмы оценивают стоимость участия. В настоящее время они используют сложные инструменты (базы данных, программы оценки стоимости) и опыт; они сравнивают ожидаемые затраты на подготовку с потенциальной прибылью, постоянно учитывая обязательность и одномоментность затрат, при том что прибыль носит лишь гипотетический характер и будет растянута на длительный период. Участников будет особенно останавливать осознание того, что большинство требований являются бюрократическими препятствиями, не способствующими процессу отбора.

Маркетинг проекта

В целом проект должен быть выведен на рынок и продан потенциальным претендентам. Зачастую, участники торгов будет представлять консорциумы различных сторон из страны проведения проекта или из-за рубежа. В зависимости от сферы деятельности и схемы финансирования они могут привлекать подрядчиков, консультантов, операторов, инвесторов или кредиторов.

В частности, в случае крупных концессий проектов платных дорог, число участников зачастую весьма ограничено. Поэтому важно правильно подать проект, прежде всего посредством распространения предварительной информации (желательно бесплатно и, как правило, путем размещения на веб-сайте) среди ведущих частных компаний, в особенности фирм или банков, связанных с инфраструктурой, напрямую либо через посольства.

Также может потребоваться проведение предварительных переговоров с рядом потенциальных претендентов и финансовых учреждений, с тем, чтобы оценить их заинтересованность в проекте, и их ожидания. Это поможет в процессе разработки договора, а также в определении минимальных квалификационных требований.

Концессии: основные этапы конкурсных торгов

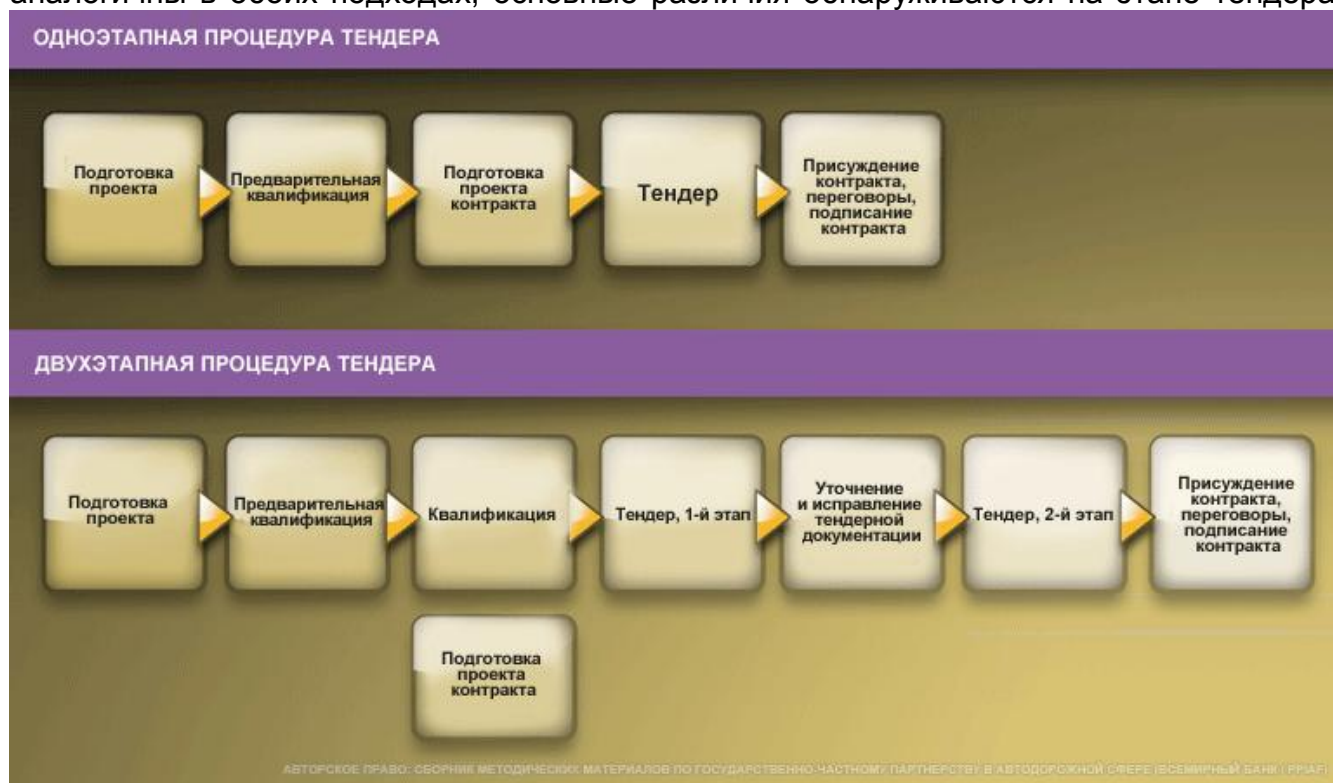
Правительство может выбрать два основных подхода для присуждения концессии:

- **Одноступенчатая процедура:** Когда правительство имеет представление о требуемых технических возможностях и характеристиках. Предварительно отобранные фирмы должны представить предложения в строгом соответствии с требованиями, изложенными правительством. Окончательный выбор делается

исключительно на финансовой основе, и у выбранного кандидата остается небольшой простор для переговоров. Эта процедура часто используется в дорожных проектах.

- **Двухступенчатая процедура:** Предварительная подготовка полной технической спецификации может представляться нежелательной или нецелесообразной, в частности, когда существует неопределенность в отношении приоритетных технических вариантов. Это особенно характерно для больших и сложных проектов ГЧП. В таком случае могут использоваться двухэтапная процедура торгов. К участию в первом этапе приглашаются технические предложения без указания цены, на основании концептуальной структуры или технических характеристик. Затем могут потребоваться технические и коммерческие разъяснения и корректировки. На втором этапе предлагаются доработанные тендерные документы, и участники приглашаются к подаче окончательных технических предложений с ценами.

Основные этапы каждой процедуры показаны на диаграммах ниже. И хотя подготовка, предварительный квалификационный отбор и разработка концессионного договора аналогичны в обоих подходах, основные различия обнаруживаются на этапе тендера.



Подготовка к процессу отбора преимущественно заключается в создании **руководящего комитета и разъяснении процесса квалификации.**

Предварительный квалификационный отбор

Предварительный квалификационный отбор претендентов преследует ряд целей:

- Для правительства это гарантия того, что к участию в торгах будут допущены лишь те, кто действительно в состоянии реализовать проект.

- Для потенциальных участников это значительно экономит средства неквалифицированных фирм, требуемые для подготовки заявки.

Для опытных фирм это означает ограничение количества конкурентов и отсеечение неопытных и не соответствующих требованиям соискателей, что позволяет снизить риск упустить проект в силу предложения кем-то нереально низких заявок. Тем самым предварительный отбор служит дополнительным стимулом для участия.

Однако на практике, особенно в развивающихся странах, есть два ключевых вопроса:

- Предварительный квалификационный отбор может привести к сговору между потенциальными участниками торгов (более того, в настоящее время позиция Всемирного банка тяготеет к отказу от предварительного квалификационного отбора);
- Проблема зачастую состоит не в слишком большом числе претендентов, а в слишком малом количестве кандидатов на проект ГЧП. Поэтому маркетинг проекта имеет первостепенное значение для обеспечения того, чтобы все квалифицированные фирмы знали о проекте и были уверены в возможности извлечения из него пользы.

Этапы процедуры предварительной квалификации для ГЧП, как правило, не отличаются от этапов типичных проектов гражданского работ. Как правило, предварительную квалификацию проходят 5 - 6 кандидатов.



Два аспекта имеют большое значение для процесса предварительной квалификации:

- Информация, предоставляемая заинтересованным частным сторонам;
- Информация, которая будет предоставлена потенциальным участникам торгов.

Информация, предоставляемая государством

Она должна быть достаточной для привлечения компетентных частных компаний, чтобы они могли оценить свои возможности выполнения задач проекта и выделить средства на подготовку тендерных предложений:

- краткое описание проекта и его основные конструктивные особенности;
- круг обязанностей, возлагаемых на частную сторону;
- уровень автономности частной стороны;
- схематический механизм покрытия затрат;
- график проекта и реальный прогресс;

- принципы, критерии и процесс отбора.

Информация, предоставляемая потенциальным участникам торгов

В целях облегчения выбора лучших кандидатов, последние должны предоставлять информацию о своих:

- финансовых возможностях и способности привлекать частные финансы;
- управленческом и техническом потенциале и опыте;
- подтвержденном опыте выполнения аналогичных обязанностей в подобных проектах;
- знании ситуации в стране проведения проекта;
- подходах к проекту и его конкретным условиям.

Типичные документы предварительной квалификации

Пакет документов предварительного отбора должен включать:

Информацию о процессе отбора

Критерии предварительного отбора фирм руководящим комитетом должны быть четко сформулированы.

Информацию о проекте

- Краткое описание проекта и его основных конструктивных особенностей.
- Сфера ответственности, которая будет возложена на частный сектор.
- Графики проекта, показывающие реальный прогресс и дальнейшие шаги.
- Описание организационной структуры и роли различных государственных учреждений, участвующих прямо или косвенно.

Информацию, предоставляемая потенциальным участникам торгов

В целях проекта крайне важно не препятствовать соискателям посредством ненужных или неясных запросов административных документов, не связанных непосредственно с процессом отбора. Запрашиваемые документы (легализация, заверенные переводы и т.д.) должны быть сведены к минимуму.

Данные о финансовой устойчивости заявителя

Как правило, заявитель должен документально подтвердить свои финансовые возможности, предоставив:

- Отчет о своем финансовом положении (капитале и балансовой стоимости основного капитала);

- Отчет о предлагаемой структуре финансирования проекта. Этот документ, не являющийся обязательным, может быть использован соискателем в качестве инструмента анализа сложности проекта.

Информацию об опыте и достижениях

Как правило, потенциальный соискатель должен предоставить доказательства:

- того, что он, самостоятельно либо в составе совместное предприятия (СП), реализовал один или более проект ГЧП подобного масштаба (с указанием числовых параметров);
- того, что его сотрудники и сотрудники его подрядчиков имеют достаточный опыт работы в соответствующей сфере проекта.

Важным элементом запрашиваемого релевантного опыта является эксплуатация и обслуживание, в том числе общий опыт работы с общественными объектами. Это особенно важно из-за влияния дорожно-транспортных операций на тысячи пользователей.

Эксплуатация общественного объекта существенно отличается от эксплуатации типичного промышленного объекта. Она требует чувствительности к общественному восприятию и установления хороших отношений с общественностью.

Что касается эксплуатации и обслуживания платных дорог, то лишь относительно небольшое число компаний в мире имеют достаточный практический опыт в этой области. Во многих развивающихся странах этот опыт, может быть получен от иностранных партнеров, если отсутствуют специфические программы подготовки отечественных подрядчиков (Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Развитие потенциала и обучение» -> «Укрепление потенциала частного сектора»).

Информацию о структурах управления и оперативных возможностях

Потенциальный претендент, как правило, предоставляет информацию о своих ключевых сотрудниках, особенно для управления строительства и руководства эксплуатацией и обслуживанием проекта.

Юридические требования

Претенденты должны представить доказательства того, что они не являются неплатежеспособными и не подлежат ликвидации, не совершали уголовных преступлений, связанных с профессиональной деятельностью. У заявителей может быть запрошена информация о каких-либо прежних судебных исках против них и разбирательствах, в которых принимают участие в связи с другими подобными проектами.

Вследствие сложности и размеров проектов платных дорог, участники торгов, как правило, представляют собой несколько фирм юридически связанными в той или иной форме совместного предприятия.

Подготовка проекта контракта

Так как концессионный договор является основным документом, регулирующим будущие отношения между правительством и частной стороной, то предпочтительно приступить к его подготовке на ранней стадии процесса.

Следует отметить, что в большинстве стран мира были разработаны проекты типовых контрактов ГЧП для каждого конкретного сектора или подсектора. Это означает, что частный сектор уже внес определенный вклад в проект контракта благодаря консультациям. Это также означает, что правительство и частный сектор будут знать, что требуется предоставить и чего следует ожидать в качестве основы для конкретного рассматриваемого проекта.

Активное участие экспертов-юристов данной страны имеет большое значение при подготовке проектов (и финальных версий) контрактов. Дополнительная помощь и поддержка со стороны иностранных юридических консультантов зачастую необходима и считается уместной, когда масштабы проекта выходят за рамки традиционных проектов, реализуемых в данной стране.

Преимущества включения проекта контракта в конкурсную документацию многочисленны и, в частности, включают:

- **Прозрачность и честность.** Переговоры с выбранным претендентом по всем положениям договора могут привести к существенным изменениям в условиях договора между компанией и нанимающим органом, что будет противоречить принципу объективности и равенства и, несомненно, будет оспорено проигравшими соискателями.
- **Переговорный инструмент:** Перед подачей заявки и в течение периода сбора заявок претенденты находятся под давлением со стороны конкурентов. Кроме того, они хотели бы, чтобы процесс отбора был завершен как можно быстрее, чтобы избежать ненужных расходов на подготовку проекта: эти причины делают более вероятным принятие ими положений, которые они не считают идеальными. После выбора заявки, как правило, уже правительство стремится быстрее приступить к реализации проекта. Победители торгов зачастую желают отложить завершение контракта, так как им нужно время, чтобы собрать команду управленцев и обеспечить финансирование.
- **Оценка риска:** она позволяет участникам торгов идентифицировать передаваемые им риски и оценивать их потенциальное воздействие на ожидаемые выгоды. Исходя из этого, частные спонсоры проекта будут иметь возможность обговорить с другими будущими участниками проекта внутреннее распределение рисков.

Подготовка проекта контракта состоит в переводе предлагаемой матрицы распределения рисков на язык договорных положений, которые по заключении соглашения будут регулировать реализацию проекта. Поэтому это возможно только после того, как предварительные исследования уже были завершены, принципы распределения и уменьшения рисков определены, и была оговорена государственная поддержка.

Торги

После отбора и информирования нескольких компетентных фирм руководящий комитет приступает к этапу торгов.

Комитет организует **информационный зал** в доступном месте, где будут доступны все документы по проекту в помощь компаниям в подготовке предложений.

Вся существующая надежная техническая информация о проекте должна быть собрана в информационном зале. Объективная информация о параметрах проекта, значительно влияющих на стоимость проекта и доходы, имеет особое значение: расчеты транспортной загрузки, матрицы происхождения и (или) назначения, инженерно-геологические исследования. Все имеющиеся учебные материалы должны быть доступны для участников торгов, в частности:

- Экономические и финансовые (предварительные) технико-экономические обоснования по проекту (Модуль 5 -> «Комплексная экспертиза и обоснования»);
- Подробный или предварительный план дороги (Модуль 2 -> «Сфера охвата»);
- Показатели эффективности для эксплуатации и технического обслуживания (Модуль 2 -> «Сфера охвата»); -> «Показатели эффективности технического обслуживания»);
- Международные и национальные стандарты, касающиеся работ, эксплуатации и технического обслуживания. Описание местоположения площадки и доступа к ней (Модуль 3> «Отраслевое планирование и стратегии» -> «Планирование и разработка политики» -> «Технические и операционные стандарты»);
- ОВОС (если проводилась) и подробное описание ограничений, налагаемых на частные фирмы на всех этапах проекта (Модуль 3 -> «Экономическое развитие и общественные интересы» -> «Снижение негативного воздействия»);
- Тендерные документы будут составлены и разосланы претендентам. Достаточно длительный период (как правило, четыре месяца) предоставляется претендентам для сбора информации о проекте и подготовки своих предложений.

Техническая информация в информационном зале

В тендерной документации следует упомянуть существование информационного зала. Как правило, претендентов необходимо проинформировать о месте, где имеется информация, и условиях доступа к ней. Также следует иметь список основных документов.

Финансово-экономическая информация о проекте

- Заявление о финансовых потребностях;
- Предложенная структура тарифов, сборов или пошлин и схема распределения доходов, если таковые имеются;
- Формулы и индексы цен, которые будут использоваться при сборе и корректировке тарифов, пошлин или сборов;
- Валюта, в которой могут составляться предложения;
- Инфляция, ставки дисконта и курсы обмена для конвертации валют для сравнения;
- Информация о правилах и положениях, регулирующих переводы в иностранной валюте;
- Характер, объем, срок действия и другие основные условия безопасности и гарантий.

Информация о планировании проекта

- График завершения строительных работ;
- Максимальный период для завершения проекта строительством;
- Максимальный период концессии (если применимо);
- График эксплуатации проекта.

Поддержка со стороны правительства

Указание помощи и средств, предоставляемых государством (Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Финансовая и (или) бюджетная поддержка, стимулы и гарантии»).

Тендерные документы

В отличие от закупки работ и услуг международные стандарты для тендерных документов в области ГЧП до недавнего времени развивались крайне медленно. Некоторые страны с многолетним опытом работы в сфере ГЧП, такие как Великобритания и Чили, составили стандартные тендерные документы для контрактов СЭП или концессий, но не обязательно применяют их ко всем проектам. ЮАР, Индия, Пакистан, Замбия входят в группу стран, которые недавно разработали «стандартные положения». Основной причиной этому служат различия, которые делают каждый проект уникальным и требуют индивидуализации, а не стандартизации.

Тендерные документы, направляемые предварительно отобранному претенденту, будут включать инструкции для участников торгов. Наряду с другими данными инструкции будут определять содержание заявки, процедуры уточнения тендерной документации и подачи заявок, требования безопасности, способ подачи заявок, их вскрытия и оценки, и процедуры присуждения контракта и переговоров. Также следует предоставить стандартный бланк заявки.

Как правило, отсутствует необходимость запрашивать длинный список документов. Правительства должны избегать перегрузки претендентов ненужными требованиями. Каждый документ конкурсного пакета должен иметь четкую и определенную цель. Ниже приведен простой подход к подаче предложений:

- Все претенденты проходят предварительную квалификацию и, следовательно, все способны реализовать проект.
- Должна существовать определенная гарантия того, что претендент действительно намерен реализовать проект (гарантия предложения и (или) минимальный выделенный капитал).
- Информация, содержащаяся в конкурсной документации, должна включать:

Подробные инструкции для участников торгов, помогающие им сориентироваться в тендерной документации. В частности, в инструкции по подаче тендерных предложений (дата, место) указывается руководитель проекта со стороны правительства и делаются ссылки на соответствующие действующие законодательные акты, если таковые существуют. Порядок заключения контрактов и переговоров, включая методику и критерии оценки, также должен быть детально описан.

Критерии оценки должны предлагать детальное описание методики оценки и сопоставления заявок, включая количественное выражение этих факторов или иной способ их оценки и способ оценки альтернативных предложений.

Конкурсная документация

Конкурсная документация должна включать три группы документов:

- Подробные требования государственного органа;
- Полную информацию о проекте и его среде;
- Инструкции для участников по подготовке предложений.

Подробные требования государственного органа

Они соответствуют информации предварительного отбора и обычно приводятся в форме проекта контракта, описывающего все государственные требования:

- Подробное определение обязанностей частной стороны, в том, что касается проектирования, восстановления, финансирования и обслуживания дороги;
- Уровень автономности частной стороны;
- Распределение рисков для частной стороны;
- Механизмы и условия покрытия затрат;
- Финансовая поддержка проекта со стороны государственного органа.

Полная информация о проекте и его условиях

- Описание секции автомагистрали;
- Применяемые спецификации;
- Информация, относящаяся к условиям дорожного движения;
- Исследования нынешних дорожных условий и результаты последних исследований (покрытие, сооружения, канализация, оборудование, ландшафт), связанных с проектом;
- Юридические и административные нормы.

Эта информация должна быть подробной, чтобы свести к минимуму расходы частных кандидатов на участие в тендере, но она не должна:

- Препятствовать претендентам предлагать экономически эффективные альтернативы на основе их опыта и инновационных возможностей;
- Передавать необязательные риски государству.

Инструкции для участников по подготовке предложений

В инструкции указывается следующая информация:

- Какие документы претенденты должны предоставить касательно их технических и финансовых предложений;
- Какую информацию они должны предоставить о своей организации для проекта и соответствующие внутренние соглашения;
- Какие гарантии они должны представить в составе предложений;

- Какой механизм будет применяться для обмена информацией между государством и кандидатами в период тендера;
- Как долго будет длиться период тендера и процедура отбора;
- Какие критерии будут использоваться для оценки их предложений.

Государственный орган должен убедиться в том, что спецификация тендера позволит частным соискателям составить сопоставимые заявки, удовлетворяющие основным целям проекта.

Документы, представляемые претендентами

Техническое предложение

- Программа и стоимость эксплуатации;
- Программа и стоимость обслуживания;
- План защиты окружающей среды.

Определение подрядчиков, субподрядчиков и поставщиков с их квалификацией является дополнительной и ненужной нагрузкой на участников торгов и не должно быть обязательным. Строительный рынок достаточно хорошо развит, чтобы можно было определить этих участников после присуждения контракта. Кроме того, от участников торгов не следует ожидать выполнения детального проектирования проекта.

Финансовое предложение

- Прогноз денежных потоков: хотя, как правило, этот показатель непосредственно не используется в оценке, такие прогнозы могут показать, использовал ли претендент разумные предположения при подготовке своего предложения. Они также могут указать на уровень детализации исследований, проведенных претендентом.
- Формальное предложение - предлагаемые тарифы, выплаты государству или запрашиваемые субсидии.

Правовое предложение

- Принятие условий контракта,
- Может быть запрошен проект соглашения сторон, соглашения о консорциуме, соглашения о совместном предприятии или аналогичного контракта, согласно которому спонсоры берут на себя обязательства по реализации проекта в случае его присуждения;
- Письмо о правах собственности, подписанное уполномоченными представителями компании или консорциума, подающего заявку;
- Также может быть запрошено резюме условий других основных контрактов (строительство, эксплуатацию и обслуживание, страхование и т.д.).

Проект контракта

От участников тендера могут также потребовать копию проекта контракта в составе предложения, чтобы подтвердить свое согласие с условиями договора и ограничить

последующие переговоры после присуждения контракта к разумному минимуму. Такое положение, как правило, реализуется, когда правительство стремится ограничить до минимума будущие переговоры по условиям контракта.

Оценка предложений

Кульминацией многомесячной и, возможно, даже многолетней работы становится оценка предложений. Для проигравших участников месяцы работы и значительные инвестиции могут восприниматься как потраченные «впустую». При подозрении государства в несправедливом рассмотрении заявок, они не преминут поставить под сомнение результаты оценки. Вносились предложения по снижению такого риска, в том числе за счет компенсации проигравшим соискателям части их расходов. Такие положения успешно реализуются в рамках ГЧП в таких странах, как Голландия и в других видах конкурсных торгов, таких как международные архитектурные тендеры. Тем не менее, такой подход считается сложным и больше нигде не применялся.

Критерии оценки

Критерии оценки охватывают (I) соответствие заявок спецификации тендера, (II) осуществимость предложений, (III) затраты и выгоды предложения для государственного органа.

Соответствие заявки

Строгая проверка соответствия необходима, если государственный орган стремится сделать процесс присуждения контракта прозрачным. Проверка соответствия применяется как для технических, так и для финансовых предложений. Альтернативные предложения также должны быть проанализированы на предмет выполнения обязательных спецификаций.

Осуществимость предложения

Техническая осуществимость будет оцениваться согласно требуемой эффективности на основе стандартов, методов, продолжительности строительства, связанных с этим рисков, доказанного опыта проектирования, ремонта и эксплуатации, доказанной способности смягчения воздействия на окружающую среду, организации дорожного движения, охраны здоровья и обеспечения техники безопасности. Анализ затрат и сравнения является ключевым элементом этой экспертизы.

Финансовые возможности будут проанализированы посредством подробного рассмотрения основных положений заявок (реалистичность дохода проекта (и вообще его доходности), по сравнению со всеми расходами, достоверность финансовой поддержки, существующие гарантии и обязательства в рамках групповых заявок).

Соотношение цены и качества

Прозрачная оценка соотношения цены и качества для каждого предложения и их сравнение на равных условиях является сложным процессом:

- Первым элементом является финансовая поддержка (явная или скрытая) предоставляемая проекту государством, незамедлительно или впоследствии.

- Все другие элементы затрат и выгод, такие как взимаемые сборы, экономия времени, экономия средств на обслуживание автомобиля, повышенный комфорт и безопасность для пользователей, налоговые поступления для государства должны рассчитываться по чистой приведенной стоимости, с использованием общих предположений.

Выбор победителя тендера

Выбор должен быть основан на сочетании количественной оценки соотношения цены и качества и оценки рисков неосуществления предлагаемых решений. Трудность оценки заявок на комплексные проекты ни в коем случае не означает, что государственные органы должны полагаться на упрощенные предлагаемые модели.

Оценка предложения: Используя критерии и методику, указанные в конкурсной документации, руководящий комитет должен выбрать лучшее предложение.

Правила оценки

Объективность в сравнении конкурсных предложений должен быть основополагающим принципом при составлении правил оценки. Первый шаг (проверка) оценки заключается в проверке соответствия заявки технической, финансовой и юридической спецификации конкурсной документации. Это процесс с результатом «да/нет». Оценщики должны сосредотачивать внимание на возможности реализации проекта, а не на фирмах, которые, как предполагается, продемонстрировали свой потенциал для осуществления проекта на стадии предварительной квалификации. Следует отметить, однако, что хотя проверка помогает снизить риск неудачи проекта, она также может иметь существенные недостатки. Этот этап зачастую связан со значительными самостоятельным рассмотрением комитета, что снижает общую прозрачность проекта.

На втором этапе (финансовая оценка) выполняется сравнение сопоставимых заявок друг с другом с использованием объективных и поддающихся количественной оценке критериев.

Критерии финансовой оценки

Выбор соответствующего финансового критерия во многом зависит от проекта. Они должны быть определены на ранней стадии процесса оценки и четко оговорены в тендерной документации.

Типичными критериями оценки конкурсных предложений являются:

- Ставка тарифа для первого года работы (как правило, формула эскалации тарифов также прилагается);
- Необходимость государственных субсидий;
- Срок концессии;
- Требуемые от государства гарантии доходов;
- Доходы, предлагаемые государству, за существующие объекты инфраструктуры;
- Общая сумма поступлений от концессии;
- Степень риска, которую участник принимает на этапе строительства;
- Качество технического предложения.

Оценка по множеству параметров

В некоторых случаях предложения оцениваются на основе нескольких параметров, каждое предложение получает очки при использовании формулы, которая совмещает различные параметры с установленными взвешенными коэффициентами. Такая система лучше учитывает сложности ГЧП и выравнивает преимущества и недостатки каждого предложения.

Приведенная ниже ссылка содержит таблицу, показывающую различные параметры и соответствующие критерии, используемые для проектов платных автомобильных дорог в некоторых европейских странах.



«Анализ автодорожных концессий в Европе», Франк Буске, 1999 г., раздел III.4

Проблема такой процедуры заключается в ее врожденной субъективности. Как правило, могут возникать вопросы касательно важности, которая придается определенным параметрам по сравнению с другими. Сложность системы оценки не обязательно ведет к большей объективности. Кроме того, независимо от сложности формулы оценки, претенденты всегда будут иметь ресурсы для математического анализа формулы, и использовать ее слабые стороны, чтобы подготовить предложение, которое позволит оптимизировать их шансы, не обязательно в интересах проекта.

Оценка по одному параметру

Опыт показал, что системы отбора на основе одного параметра являются наиболее успешными.

Критерий, как правило, выбирается из числа следующих:

- Исходная ставка тарифа. Побеждает самая низкая.
- Выплаты правительству (или субсидии от правительства). В этом случае исходная ставка тарифов устанавливается правительством. Выигрывает заявка с самыми высокими отчислениями (или низкими субсидиями).
- Протяженность сети, которую предстоит построить. Опять же, исходная ставка тарифов устанавливается правительством. Побеждает претендент, предлагающий построить самую сеть максимальной протяженности.
- Срок концессии. Исходная ставка тарифов установлена. Выигрывает предложение с кратчайшим сроком концессии.

В таблице ниже приведены критерии оценки, отобранные для присуждения дорожных концессионных проектов в Латинской Америке.

КРИТЕРИИ ПРИСУЖДЕНИЯ ДОРОЖНЫХ КОНЦЕССИОННЫХ ПРОЕКТОВ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ		
Страна	Критерий присуждения	Срок концессии
Аргентина – дорожные коридоры	Наивысшее значение ренты, уплачиваемой государству	Устанавливается правительством, но продлевается в результате переговоров
Аргентина – подъезд	Низшие тарифы	Устанавливается правительством, но

к городам		продлевается в результате переговоров
Бразилия – Федеральный проект	Низшие тарифы	Устанавливается правительством
Бразилия – Сан- Пауло	Наивысшее значение ренты, уплачиваемой государству	Устанавливается правительством
Бразилия - Парана	Самая большая дорожная сеть	Установлен (но может быть продлен в результате принудительного снижения тарифов)
Чили 1 поколение	Множество критериев	Устанавливается правительством
Чили 2 поколение	Наименьшая чистая дисконтированная стоимость	Неизвестен
Колумбия 1 поколение	Множество критериев	Устанавливается правительством
Колумбия 2 поколение	Наименьшая стоимость для государства	Устанавливается правительством
Мексика	Наименьшая стоимость для государства	Устанавливается в заявке
Перу	Самый короткий срок	Устанавливается в заявке
Перу	Наименьшая необходимость в субсидиях	Устанавливается правительством
Уругвай	Самый короткий срок	Устанавливается в заявке

Источники: Эсташе (2000), Иригоен (1999) и различные внутренние отчеты ВБ.



Оценка, основанная на критерии изначальной ставки тарифа, имеет определенные политические преимущества, так как при этом выбирается заявка с самой низкой стоимостью проезда. В частности, в странах, где существует значительное сопротивление взиманию платы за проезд, эта процедура является наиболее социально приемлемой. Кроме того, стимулирование к снижению ставок тарифов, вероятно, приведет к большей транспортной загруженности и максимальной экономической выгоде.

Другая сторона медали заключается в том, что пониженные тарифы негативно сказываются на доходности проекта, в частности в первые годы, когда финансовое равновесие особенно труднодостижимо. Под давлением конкуренции соискатели могут быть слишком агрессивны в своих предложениях, и, в случае присуждения им контракта они могут оказаться в положении, когда они не в состоянии обеспечить необходимые источники средств (займы, в частности). Такие обстоятельства могут привести к значительным задержкам проекта.


Использование систем, основанных на фиксированных начальных тарифах и оценке предложений в соответствии с наиболее высокими выплатами правительству (или наиболее низким уровнем требуемых субсидий) иногда является более разумным. Их преимущество заключается в том, что правительство контролирует начальный размер тарифов и устанавливает его на уровне, который одновременно является приемлемым для участников дорожного движения и будет приносить достаточный доход для мобилизации необходимых финансовых средств. Однако политикам зачастую крайне

сложно установить тарифы оптимальном уровне, который бы обеспечивал финансовый баланс для оператора и ставил под угрозу лишь прибыль акционеров.

Опыт Чилийского правительства по организации торгов собран в следующих публикациях:

-  «Широкие дороги в узкой стране: инфраструктурные концессии в Чили». А. Гомез-Лобо, С. Инохоса, рабочий документ, 1999 г.
-  «Концессия на маршрут 68, Чили», Всемирный банк.

Сравнение оценки по одному критерию в восьми различных проектах:

-  «Частное финансирование платных дорог», Фишбейн и Баббар, дискуссионные материалы серии RMC 117, стр. 21.

Переговоры по контракту и присуждение контракта (одноэтапная процедура)

Процесс оценки конкурсных предложений завершается составлением отчета об оценке с обобщением результатов оценки и указанием претендента, приглашаемого к переговорам.

Опять же, сложность механизмов ГЧП делает этот этап очень деликатным по следующим причинам:

- Вопросы для обсуждения очень многочисленны, разнообразны и взаимосвязаны. Переговоры по ГЧП всегда занимают несколько месяцев;
- Подробная экспертиза во всех областях, относящихся к проекту, требуется по обе стороны стола переговоров. Со стороны правительства финансовые, правовые и технические эксперты должны внимательно следить за всем процессом, чтобы получить хорошее понимание общей картины;
- На данном этапе правительство уже сделало значительные инвестиции;
- Правительство, как правило, требует от членов руководящего комитета как можно скорее заключить контракт и приступить к реализации проекта;
- Требуется уточнение множество невыясненных вопросов.

В концессиях, при которых от фирм требуются значительные инвестиции, наиболее чувствительным вопросом является способность претендента обеспечить финансирование проекта. Хотя проектный капитал, как правило, должен быть мобилизован претендентом из своих собственных средств, предоставляемые кредиторами займы (обычно от 60 до 80% от стоимости проекта) на этом этапе еще однозначно не обеспечены. На самом деле отсутствуют гарантии того, что будет достигнуто полное финансовое закрытие проекта (окончательное подтверждение финансистами обязательств по финансированию общей стоимости проекта). Требование к фирмам включить эти обязательства в свои заявки (полностью гарантированное предложение) нереалистично, так как это означает десятикратное повышение стоимости участия и большинство компаний не согласятся с таким риском.

Как правило, концессионный договор подписывается по соглашению обеими сторонами по всем пунктам, и начало его выполнения зависит от проведения концессионером финансового закрытия в течение определенного периода времени.

Однако нет никакой гарантии, что это будет выполнено, и договор оказывается недействительным, если концессионеры не в состоянии обеспечить финансирование.

Для более крупных и технически сложных проектов можно рекомендовать двухступенчатую процедуру.

Переговоры по контракту и присуждение контракта (двухэтапная процедура)

Эта процедура применяется с тем, чтобы дать частному сектору возможность продумать технические альтернативы и варианты, позволяющие улучшить дизайн проекта перед фактическим выбором.

На первом этапе участникам предлагается предоставить технические предложения на основе лишь предложенного правительством концептуального проекта. Проект контракта, как правило, также включен в тендерную документацию, и соискателям предоставляется возможность высказывать свои замечания и вносить в него поправки. На данном этапе отбор не производится, его основной целью является сбор информации от участников и улучшение проекта. Руководящий комитет может провести серию индивидуальных обсуждений с участниками и попросить их пояснить, обосновать или документально оформить свои предложения.

На втором этапе правительство дорабатывает проект на основе лучших предложений участников, готовит новые тендерные документы и предлагает участникам представить полные технические предложения с ценами, как при одноэтапной процедуре.

Основным недостатком такой процедуры является отмечаемое иногда отсутствие мотивации у претендентов к подготовке требуемой комплексной технической заявки на первом этапе, когда выбор не делается, и раскрытию информации о своем подходе к проекту другим претендентам, которые могут использовать ее на втором этапе.

Процедура переговоров

Подробно описанная ниже процедура была разработана различными государственными организациями в целях повышения результативности этапа переговоров и снижения риска неудачных тендеров. Даже притом, что эта процедура отбора в значительной степени была разработана для соблюдения юридических требований Европейского Союза, ее принципы могут быть легко адаптированы к другим юрисдикциям.



Как и в случае двухэтапной процедуры, всем предварительно отобраннным претендентам предлагается предоставить технические предложения на основе концептуального проекта. Однако техническое предложение сопровождается предложением цены. В процессе оценки конкурсных предложений выбираются два кандидата (ответы «да» или «нет» по техническому предложению и самые низкие заявки по цене). Следует избегать варианта организации переговоров с тремя сторонами, поскольку это неоправданно усложнит процедуру для всех сторон.

В результате переговоров двум выбранным кандидатам предлагается сделать новые предложения (лучшее и окончательное - BAFO) на основе распределения рисков и технических условий, которые были разработаны с участием двух кандидатов.

Опять же, конечным критерием отбора должна быть цена и реалистичность финансового пакета.

На заключительном этапе переговоров с победителем (второй кандидат должен оставаться в резерве) должны быть завершены все действия и ряд аспектов комплексной оценки победителя тендера в целях урегулирования окончательного распределения рисков и предоставления выбранному претенденту времени финансового закрытия проекта или сделок приобретения.

Контракты, основанные на эффективности: основные этапы конкурсных торгов

В этом разделе приведены основные этапы присуждения контрактов в рамках ГЧП, включая контракты на обслуживание, эксплуатацию и контракты на основе эффективности.

Контракты на обслуживание, эксплуатацию и контракты на основе эффективности, требуют подробного и предварительного определения объема работ и показателей эффективности (Модуль 2 -> «Сфера применения»).

Тендеры на эти виды ГЧП в целом должны строиться на этапах и основных принципах контрактов на строительные работы (контракты на обслуживание) или контрактов на услуги (контракты на управление). Примечательно, что обычная продолжительность контрактов ГЧП и направленность на результаты (эффективность), а не на количественные показатели (затраты) требуют особого внимания при разработке критериев оценки на этапах предварительного квалификационного отбора и торгов, особенно при разработке проекта контракта.

Как правило, при конкурсных торгах предпринимаются следующие шаги:



Кроме того, контракты на обслуживание и контракты, основанные на эффективности, требуют подробного и предварительного определения объема работ и показателей эффективности.

Предварительный квалификационный отбор

Прежде чем приступать к процессу предварительной квалификации, правительство должно оценить потенциал частных фирм по предоставлению требуемых услуг. При необходимости, могут быть реализованы конкретные программы по повышению этого потенциала (Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Развитие потенциала и обучение»). Также необходимо принимать во внимание возможность последующего сговора сторон.

Причины предварительной квалификации

Во-первых, предварительная квалификация направлена на обеспечение того, чтобы последующие приглашения к торгам рассылались лишь тем частным компаниям, которые располагают соответствующими возможностями и ресурсами. Это особенно важно для больших и сложных проектов.

Предварительная квалификация позволяет выявить степень заинтересованности кандидатов в проекте и удостовериться в том, что они будут в дальнейшем участвовать в торгах. Это особенно необходимо, когда расходы на подготовку предложения достаточно высоки по сравнению с имеющимися ресурсами некоторых кандидатов.

Предварительная квалификация может быть использована для ограничения числа претендентов в целях предотвращения чрезмерной активности частного сектора (в целом) по отношению к конкурсу, а также для облегчения и ускорения процедуры подачи заявки для соискателя. Предварительный квалификационный отбор также может быть полезен для определения права на получение предпочтения отечественным подрядчикам, в тех случаях, когда это разрешено.

Основные шаги предварительной квалификации

Шаги процедуры предварительной квалификации для ГЧП, как правило, те же, что и в типичных общестроительных проектах:



Дополнительная информация о документации предварительного квалификационного отбора, размещении объявлений и оценке конкурсных предложений подробно представлена ниже.

Документы предварительного квалификационного отбора

Документы предварительного квалификационного отбора готовятся нанимающим органом или компетентным консультантом.

С одной стороны, они информируют кандидатов о ключевых моментах проекта и будущего контракта, и в частности содержат:

- Краткое описание проекта с его основные особенности и цели;
- Сфера ответственности, возлагаемой на частный сектор;
- Степень автономности подрядчика и режим контроля своих услуг;
- Описание организационной структуры, роли нанимающего органа и различных государственных учреждений, прямо или косвенно участвующих в проекте;
- Режим расчетов с подрядчиком и исчисление бюджета нанимающего органа с четким определением доли, выделяемой на вознаграждение фирмы. Эта информация имеет решающее значение для привлечения фирм с соответствующими возможностями;
- Описание всего процесса торгов до присуждения контракта и объективных критериев отбора кандидатов;

С другой стороны, документация должна подробно расписывать информацию, представляемую кандидатами. Информация должна быть полностью основана на возможностях и ресурсах кандидатов, и должна касаться:

- Правового, административного и финансового положения, в частности, соответствия национальному и местному законодательству;
- Опыт и прежняя деятельность в рамках аналогичных контрактов. По каждому контракту кандидаты должны кратко описать проект, их сферу ответственности, задействованные человеческие ресурсы и оборудование, и предоставить подробную информацию о суммах подряда и субподряда, а также о достигнутых уровнях эффективности;
- Возможности и имеющиеся средства для участия в проекте в части зрения персонала, оборудования, материалов, строительных и (или) производственных мощностей.

Размещение объявлений

Цель объявлений состоит в приглашении фирм направлять в нанимающий орган документы для предварительного отбора. Объявления должны быть ориентированы на местные или международные компании с достаточным опытом работы.

Должны соблюдаться правила размещения объявлений. Например, в Европе, объявления о крупных проектах (превышающий определенную сумму) должны размещаться во всех европейских странах.

О проектах может быть объявлено в местных газетах, профессиональных и специализированных журналах. Объявления могут содержать все описанные выше документы предварительного квалификационного отбора или только ключевые положения на одном листе бумаги с указанием даты и места подачи документов.

Оценка заявок

Оценка кандидатов должна базироваться исключительно на их возможностях и ресурсах для надлежащего выполнения контракта с учетом их опыта и прошлой работы по аналогичным контрактам, возможности в части персонала, оборудования, строительных и производственных мощностей, административного и финансового положения.

Следует особо подчеркнуть, что оценка должна проводиться компетентными сотрудниками с составлением официального отчета. В случае необходимости нанимающий орган может воспользоваться помощью независимого консультанта. Причины, по которым некоторые кандидаты не могут быть отобраны, должны разъясняться, так как кандидаты имеют право подавать жалобы и требовать разъяснений.

Разработка проекта контракта

Ключевые преимущества включения проекта контракта в конкурсную документацию:

- **Прозрачность и честность.** Проработка всех условий контракта в переговорах с выбранным участником приведет к существенным изменениям. Такое положение не будет справедливым и, несомненно, будет оспорено другими кандидатами;
- Это дает участникам четкую картину условий, обуславливающих партнерские отношения между нанимающим органом и частной компанией. Это позволит им выявлять распределяемые им риски и оценить их потенциальный эффект для ожидаемых выгод.

Вследствие его важности рекомендуется приступить к подготовке проекта контракта на ранней стадии конкурсного процесса. Уже стало общепринятой практикой привлекать консультантов, участвующих в подготовке комплексного обоснования, на втором этапе процедуры к составлению проекта контракта. Причиной тому является понимание консультантами ключевых вопросов и то, что второй этап процесса возможен только после того, как правительство одобрит вынесение проекта на тендер, и поэтому документы подготавливаются исключительно по мере необходимости.

Проект контракта должен включать различные виды информации:

Техническая информация

- Описание расположения площадки и доступа к ней;
- Детальный объем работ с указанием обязанностей, возложенных на частных подрядчиков и оставляемых за нанимающим органом.

Доступные документы, исследования и отчеты с оценкой исходной дорожной сети и состояния объекта. Могут рассматриваться следующие темы: геология и геотехника, водные ресурсы, погодные условия, объемы транспортной нагрузки, данные об авариях, структура покрытия, состояние оборудования и сооружений, прежнее и недавнее обслуживание или работы и пр.

Документы должны быть как можно более подробными и свежими. Нанимающий орган может привлекать консультантов для проведения оценки перед началом торгов, если это необходимо, и включать следующие документы:

- Проектные документы и планы любых восстановительных и опытно-конструкторских работ, включенных в договор;
- Описание расположения площадки и доступа к ней;

- Техничко-экономическое обоснование;
- Международные и национальные стандарты, регулирующие указанные услуги (работ, обслуживание, эксплуатация);
- Показатели эффективности эксплуатации и технического обслуживания с четким определением способов контроля и измерения, а также требований к эффективности;
- ОВОС (если есть) и подробное описание экологических ограничений на всех этапах проекта;
- Требований к обеспечению качества;
- Документы, предоставляемые каждой из сторон при заключении договора;
- Помощь и средства, которые будут предоставлены правительством и нанимающим органом.

Финансово-экономическая информация

- График, позволяющий претендентам предоставить финансовые предложения в понятной стандартной форме, которая будет включена в последующий контракт;
- Способ оплаты подрядчика и участие в финансировании проекта;
- Наказание в случае нарушений условий подрядчиком и гарантии;
- Гарантии исполнения;
- Распределение рисков;
- Формулы и индексы цен, которые будут использоваться для корректировки и пересмотра выплат подрядчику;
- Валюта тендерных предложений и контрактов;
- Договорные требования в отношении субподряда;
- Информация о правилах и положениях, регулирующих переводы в иностранной валюте (в случае участия международных компаний);
- Характер, объем, срок действия и другие основные условия обеспечения и гарантий.

Информация о планировании

- График завершения строительных работ;
- Связанные со временем требования к эксплуатации объекта и техническому обслуживанию.

Некоторые документы, такие как графики цен или документы обеспечения качества, могут предоставляться как типовые документы, для заполнения соискателями в своих предложениях. При заполнении этих форм допускается незначительная степень гибкости (если вообще допускается) в зависимости от специфики проекта.

Таким образом, если ответы на следующие вопросы – соответственно, «да» и «нет», то проект договора считается корректным: Четко ли определены обязанности каждой из сторон? Есть ли какой-либо пункт в договоре, который может быть неправильно понят или неверно истолкован?

Проведение тендера

После отбора и информирования достаточного числа компетентных фирм правительство должно приступить к этапу приема заявок.

Тендерная документация должна быть составлена и разослана претендентам, которые предстоит на их основе подготовить свои предложения.

Представляемая претендентам тендерная документация должна включать указанный выше проект договора (включая стандартные графики заполнения) и инструкции для участников торгов.

Инструкции должны помогать претендентам в подготовке тендерных документов и в самой процедуре. Они должны включать информацию с изложением необходимого содержания заявок, разъяснением конкурсной документации и процесса подачи заявок, стандартные формы для заявочных гарантий, описание процесса вскрытия и оценки заявок, а также порядок переговоров и присуждения контракта.

Инструкции для участников торгов должны включать:

- имена и контакты должностных лиц, отвечающих за тендерный процесс;
- расписание торгов и требования, дата и место предоставления заявок, формат заявки;
- информацию о способе коммуникации между организаторами тендера и претендентами на этапе подачи заявок;
- информацию о посещении площадки;
- требования, касающиеся совместных предприятий и обязанностей участников;
- условия допуска альтернативных заявок. По возможности альтернативные заявки следует поощрять, так как они обычно способствуют плодотворной конкуренции и инновациям;
- указания допустимой гибкости в адаптации стандартных графиков и документов;
- источники предоставляемой информации, такие как наземные исследования и изучение транспортной нагрузки;
- указание используемой валюты (валют) и обменных курсов для включения в общую базу в целях сравнения;
- требования, касающиеся заявочных гарантий;
- законодательство и правила, определяющие тендерный процесс;
- четкие технические, финансовые и правовые критерии оценки конкурсных предложений. Они полностью зависят от особенностей проекта;

а также

- целей нанимающего органа;
- процедуры проведения переговоров и контрактов;
- описание и стандартные формы документов, предоставляемых соискателями (см. ниже).

Каждый тендерный документ должен иметь четкие, конкретные цели. Участники не должны быть перегружены ненужными требованиями, так как они успешно прошли

предварительный отбор и поэтому считаются способными реализовать проект. Кроме того, заявочные гарантии и (или) минимальное обеспечение капиталом является гарантией того, что участник торгов действительно готов взять на себя обязательства по проекту.

Документы, представляемые претендентами

Документы, представляемые претендентами, зависят от конкретного проекта, но должны в основном состоять из:

- официального принятия положений будущего договора. Участники торгов могут также быть обязаны представить копию проекта контракта с инициалами на каждой странице для подтверждения своего согласия с условиями договора и ограничения последующих переговоров до разумного минимума;
- транспортной накладной, подписанной уполномоченными представителями компании или консорциума-заявителя, организацией по реализации проекта;
- подробного описания прогнозируемых человеческих ресурсов, которые будут мобилизованы (с именами и контактами ключевых руководителей);
- технической информации, такой как расположение будущих офисов объекта, оборудования и материалов, которые будут использоваться, наличие и данные об основном оборудовании;
- если требуется, концептуального проектирования работ с чертежами и проектной документацией;
- документов ценообразования с подробным описанием расчета цен за единицу или единовременных сумм;
- подробного плана будущего обеспечения качества;
- плана безопасности труда, если он требуется в тендерной документации;
- условий страхования и гарантий;
- информации, касающейся предоставляемых документов и чертежей, если требуется предоставление концептуального проекта работ или услуг;
- заполненных стандартных графиков и документов;
- административной и финансовой информации в случае каких-либо изменений после этапа предварительной квалификации.

Оценка заявок: проводится с использованием критериев и методики, указанных в инструкции для участников, с целью выбора наилучшего предложения.

Целью оценки является объективное определение самой низкой цены. Должны быть учтены все параметры, не только указанные в предложении цены или единовременно выплачиваемые суммы. Сопоставление, насколько это возможно, должно быть основано на количественных параметрах.

Настоятельно рекомендуется проведение оценки компетентными сотрудниками, и оформлять оценку в виде итогового отчета. В случае необходимости нанимающий орган может воспользоваться помощью независимого консультанта. Отчет должен содержать подробное разъяснение баллов, так как проигравшие участники могут принять решение об обжаловании оценки.

Оценка предложений должна в основном основываться на:

- **предлагаемых ценах.** Методы и параметры, используемые для их расчета, должны быть тщательно проверены (выигрывает низшая цена);
- **актуальности и адекватности** человеческих и технических ресурсов, запланированных для проекта (да/нет);
- **соответствии** человеческих и технических средств их цене («да» или «нет»);
- **планировании** работ и услуг;
- **актуальности** предложенной схемы обеспечения качества, а также планов безопасности труда («да» или «нет»).

Процесс оценки должен завершаться составлением отчета с кратким изложением результатов оценки и указанием выбранного претендента. После утверждения отчета об оценке соответствующими органами, начинается этап подписания договора.

Типичное расписание процесса подачи заявки

Расписание торгов полностью зависит от характера проекта по эксплуатации и техническому обслуживанию. Поэтому сложно описать типичный график в качестве примерных могут быть приняты следующие указания:

Предварительный квалификационный отбор:

От 1 до 4 месяцев между подачей объявления и предварительной квалификацией кандидатов.

Процесс подачи заявок:

Минимум 2 - 6 месяцев между предоставлением тендерной документации и заключением контракта. Зачастую этот период намного продолжительнее (более года) в случае с крупными и (или) сложными проектами.

Достаточно длительный период времени должны быть предоставлен участникам для сбора информации о проекте и подготовки своих предложений.



«Последний опыт и извлеченные уроки в области применения контрактов, основанных на эффективности (КОЭ) и ГЧП», Сезар Квейроз , 2007 г.



«Справочник: Заключение основанных на эффективности контрактов на сохранение и улучшение дорожных активов», Всемирный банк, 2008 г.

Этап 4: Присуждение контракта

В данном разделе изложены руководящие принципы для переговоров и присуждения контрактов, которые включают контрольные параметры для правительства.

Переговоры с частным сектором

Проведение переговоров само по себе является искусством, однако приведенные ниже рекомендации помогут участникам переговоров со стороны правительства добиться оптимальных возможных условий сделки.

Основой переговоров будет:

- Опыт, который со временем будет расти.
- Техничко-экономическое обоснование, в котором изложены основные параметры проекта, включая экономическое обоснование, и которое является основной ГЧП.
- Конкурсная документация, в которой закреплены принципы соответствия претендентов требованиям ЗП.

К основным предметам переговоров могут относиться следующие:

- Приобретение земельных участков и соответствующие расходы;
- Инвестиционные затрат по проекту;
- Тарифы;
- Сроки концессии;
- Распределение рисков;
- Варианты пересмотра определенных положений;
- Другие пункты, актуальные для данного конкретного проекта.

Следует отметить, что ключевые элементы ЗП, особенно технические стандарты и соответствие правилам, должны рассматриваться правительством как не подлежащие обсуждению, и не отвечающие этим требованиям участники торгов будут дисквалифицированы.

Остается ряд других положений ЗП, которым претендент не может соответствовать, и которые станут основой для объяснений, обсуждений и переговоров.

В целом количество вопросов для переговоров должно быть сведено к минимуму, и стандартный процесс переговоров может касаться только 2 или 3 указанных выше тем.

Финансовое закрытие

После присуждения концессионного контракта остается еще целый ряд шагов по завершению процесса переговоров. Концессионер (или разработчик) должен согласовать и подписать ряд договоров с другими участниками проекта. Целью

концессионера на этой последней, но критической стадии процесса СЭП является финансовое закрытие контракта.

Финансовое закрытие контракта означает, что все активы проекта безоговорочно выделены, все кредитные документы подписаны, и выплата кредитов может начаться без дальнейших проблем.

Однако определения финансового закрытия варьируются и, что еще более важно, имели различную интерпретацию в разных странах.

Многие правительства подписывали контракты с частным сектором с очень свободным пониманием финансового оформления. Возможно, еще большей ошибкой является то, что контракты предусматривают слабые (или нулевые) санкции за необеспечение финансового оформления в течение оговоренного срока, в результате чего частный сектор может задержать реализацию проекта на многие годы.

Предлагаемое PPIAF определение варьируется в зависимости от типа участия частного сектора. Для гринфилд-проектов и концессий финансовое закрытие определяется как существование юридических обязательств акционеров или кредиторов по обеспечению или мобилизации финансовых ресурсов для проекта. Финансирование должно учитывать значительную часть стоимости проекта и обеспечение строительства объекта. Для контрактов на управление и аренду сначала должен быть составлен договор, позволяющий приступить к управлению или аренде. Для отделения активов акционеры должны иметь юридические обязательства по приобретению активов объекта. База проектов PPIAF включает лишь те проекты, для которых было обеспечено финансовое закрытие.

Структура рисков

В проектах СЭП для новых объектов концессионер должен заключить ряд контрактов с поставщиками, подрядчиками, страховыми компаниями и т.д. Могут потребоваться следующие контракты:

- **Договор спонсирования** (или акционерное соглашение): между спонсорами или акционерами, формирующими специальную проектную компанию.
- **Контракт на проектирование, закупки и строительство**: с подрядчиком, ответственным за строительство объектов и поставку оборудования. Как правило, это контракт «под ключ» с единовременно выплачиваемой суммой.
- **Договора страхования**: указываются условия и положения всех необходимых страховых полисов (например, ответственность перед третьими лицами, прерывание деятельности, и т.д.).

Сочетание концессионного договора и всех этих контрактов будет определять структуру рисков проекта. Эта структура рисков вместе с денежными потоками проекта формирует порог возможности финансирования этого проекта кредиторами.

Финансовое закрытие включает обеспечение выделения собственных и заемных средств. С точки зрения спонсора, существуют различные виды источников финансирования:

- **Собственный капитал**: финансирование за счет привлечения спонсоров и другие участников, заинтересованность в рискованных инвестициях в проект;

- **Второстепенные долги и привилегированные акции:** финансирование за счет инвесторов, которые инвестируют в бумаги с доходностью, сопоставимой с акциями, не принимая при этом риски акционерного капитала;
- **Долг:** финансирование в виде кредитов коммерческих банков.

Проекты СЭП, как правило, обеспечиваются фондами в рамках проектного финансирования, что включает финансирование проекта на основании его внутренних достоинств и потока доходов (также известное как финансирование с ограниченным регрессом или без регресса). Так как активы компании имеют ограниченную выгоду для кредиторов (непрактично делить объекты и продавать части), внимание, в основном, сосредоточено на денежных потоках проекта и контрактных договоренностях, составляющих пакет обеспечения проекта. В случае если пакет обеспечения удовлетворяет требования кредитора, может быть подписано соглашение о займе в целях предоставления заемного финансирования проекта коммерческими банками.

Пакет обеспечения: Обычной практикой в рамках проектного финансирования является попытка кредиторов получить контроля над активами проекта, насколько это возможно согласно законодательству страны, в которой находятся активы. При этом может оказаться, что местная правовая система предоставляет им права и полномочия, которые не соответствуют их ожиданиям. В таком случае кредиторы требуют пакетного обеспечения проекта. Например, для создания или регистрации обеспечения могут потребоваться следующие документы: ипотека или фиксированный залог земли, зданий и других основных средств;

- фиксированные и (или) плавающие ставки на движимое имущество, долги по книгам и незавершенное производство или работу;
- уступка прав согласно основным документам проекта, таким как контракты на строительство;
- гарантии исполнения обязательств подрядчиками, лицензии и соглашения о совместной деятельности;
- передача договоров купли-продажи, например, соглашений о «взимании сборов»;
- залоговый счет для контроля и, при необходимости, удержания денежных потоков, связанных с проектом;
- передача долгосрочных контрактов на поставки
- передача соглашений на поставку энергии и сырья;
- назначения руководства проектов технической помощи и консультационных соглашений;
- залог акций специальной проектной компании, в том числе прав по дивидендам; и
- уведомления, подтверждения, одобрения, подача и «совершенствование» гарантий в соответствии с различными сборами и заданиями.

Гарантии здесь обозначают создание прав, касающихся непосредственно активов, а не только требований к владельцам этих активов. Эти права дают держателем гарантий определенные полномочия, самое главное:

- способность предотвращать распоряжение активами заемщиком или гарантом (владельцем), или обеспечение интересов третьих лиц; а также
- полномочия по владению, эксплуатации и (или) продаже и реализации активов перед другими кредиторами и любыми ликвидаторами.

Соглашения о взимании сборов являются разновидностью договоров купли-продажи с гарантированными доходами от предоставления услуг в независимости от транспортной нагрузки.

Изменение концессионного договора: эти соображения демонстрируют сложность ситуации после присуждения концессии. Эта сложность в постоянно меняющихся условиях может означать, что правительству, возможно, придется внести определенные корректировки в концессионное соглашение даже после присуждения концессии в целях финансового закрытия проекта



«Роль экономических и социально-экономических моделей в управлении дорогами», ПМАДК 2003 г.



«Конкурсный отбор частных партнеров. Использование стандартной тендерной документации», Сезар Квейроз, 2008 г.



«Варианты контрактов для ГЧП». Всемирный банк, 2008 г.



«Закупки в проектах по объектам инфраструктуры, обеспечиваемых частным сектором и финансируемых Всемирным банком». Армандо Рибейро Араухо, 1998 г.

Этап 5: Управление контрактами

Этап 5 является еще одной ключевой стадией проектного цикла ГЧП; работа по нему начинается, как минимум, во время четвертого этапа и продолжается до завершения контракта, около 20 или 30 лет спустя. Поэтому это самый длинный этап, и здесь требуется наиболее высокая степень участия правительства. Зачастую об этом забывают и откладывают эту работу на более поздний момент проектного цикла.

Этап 5 предназначен для помощи нанимающему органу в создании соответствующих механизмов перед подписанием контракта с тем, чтобы эффективно управлять реализацией соглашения ГЧП после подписания последнего.

Целью данного модуля является предоставление руководящих принципов управления контрактом для нанимающего агентства (НА), отвечающего за управление концессионным соглашением с целью:

- Обеспечения соблюдения законов и правил;
- Обеспечения предоставления услуг по контракту;
- Обеспечения управления активами;
- Решения вопроса работы с переменной эффективностью;
- Обеспечение и поддержание соотношения цены и качества
- Разрешения споров;
- Обеспечения надлежащей передачи прав собственности на активы (если применимо);
- Управление переговорами по контракту (если применимо).

Этот модуль предназначен, в первую очередь, для сотрудников нанимающего органа, отвечающих за подготовку и реализацию контрактов ГЧП. Хотя каждый проект имеет уникальные особенности, эти руководящие принципы являются общими положениями, которые могут быть применены соответствующими органами для всех проектов.

Управление контрактами является самостоятельным видом деятельности, которая следует за контрактно-закупочной деятельностью, но, как отмечалось выше, ее необходимо рассматривать и планировать еще на этапе выбора претендента. Это делается для того, чтобы обеспечить полное понимание того, каким образом предоставляемые услуги и связанная с ними система мониторинга будут отражены в контрактной документации.

Следует отметить, что данный этап ориентирован на организацию, которая непосредственно отвечает за управление контрактами, т.е., на нанимающее агентство. Однако органу ГЧП было бы полезно наблюдать за эффективностью, проблемами и успехами нанимающего агентства в деле управления контрактами на уровне страны или сектора, возможно, посредством использования базы данных проектов ГЧП. Это позволило бы вносить предложения о необходимых улучшениях, так как опыт накапливается с ходом процесса ГЧП.

Определение управления контрактами

Правительство должно предвидеть потребности управления контрактами во время действия контракта. Основным и особо важным аспектом управления контрактом является необходимость определения, распределения и согласования перед подписанием контракта. Причиной тому является тот факт, что управление контрактом включает распределение задач и, что еще важнее, распределение значительных затрат на управление и мониторинг в течение всего срока концессии.

Управление контрактами должны быть гибким. То есть, необходимо пытаться предвидеть изменения, которые могут быть описаны общими терминами на длительный период в будущем. Правительство должно предусмотреть обеспечение соответствующих организационных потребностей с тем, чтобы эффективно управлять договором на ранней стадии и создать орган управления контрактом.

Проекты ГЧП являются более сложными и реализуются в более длительные сроки, чем традиционные контракты. Таким образом, существует необходимость повышенного внимания к проекту и управлению контрактами в рамках ГЧП.

Вопросы, затрагиваемые в рамках управления контрактами

Роль нанимающей организации не заканчивается подписанием контракта – этот орган обязан контролировать деятельность концессионера в течение срока концессии и наблюдать за соблюдением всех требованиям. Также необходимо обеспечить своевременное выполнение собственных обязательств, чтобы, с одной стороны, избегать возможных штрафных санкций, а, с другой, обеспечить эффективную реализацию проекта в соответствии с планом.

Договорной основой инфраструктурного проекта ГЧП является концессионное соглашение. Это соглашение регулирует отношения между нанимающим органом и концессионером с момента присуждения контракта, подписания, финансового закрытия, во время проектирования и строительства и вплоть до истечения срока концессии.

Управление контрактами должно обеспечить предоставление экономически эффективных, надежных и своевременных услуг по согласованной цене, одобренными стандартами качества, в соответствии с нормами права, финансовой честности и подотчетности руководства.

В концессионном договоре устанавливаются договорные обязательства на период действия концессии, который может составлять 20, 25, 30 или более лет. Эти обязательства охватывают все стороны договора, и в течение столь долгого периода неизбежны изменения. Необходимо подготовить гибкие условия управления контрактом в рамках концессионного соглашения для работы в изменяющихся условиях.



«Государственно-частное партнерство в Шотландии, Оценка эффективности»,
СЕРА, март 2005 г.

Нанимающему органу требуются лишь данные, достаточные для мониторинга проекта. Чрезмерный сбор данных налагает ненужное бремя на частный сектор, а в случае анализа данных – еще и на нанимающее агентство.

В контракте будут четко указаны обязательства концессионера, установленные характеристики и качество услуг. Эффективное управление контрактом зависит от правильной организации контракта. В целом, хороший контракт ГЧП позиционирует нанимающий орган как заказчика-получателя услуг или результатов от производителя или поставщика, т.е., концессионера.

По-прежнему необходимо управление рисками, как и неизбежными, с течением времени изменениями, например, техническими.

Деятельность в рамках управления контрактами

Управление контрактами является деятельностью по обеспечению выполнения соответствующих прописанных в договоре функций и обязанностей в части предоставления услуг в сочетании с надлежащим соотношением цены и качества. Управление контрактами касается эффективности на протяжении всего цикла и включает постоянный мониторинг концессий и контрактов. Его цель заключается в обеспечении выполнения концессионером условий контракта в течение всего срока. Мониторинг является отдельным видом деятельности по управлению контрактами.

Управление контрактами разделено на 4 фазы;

- До строительства, как правило, начиная заключением контракта и заканчивая финансовым закрытием;
- Строительство;
- Эксплуатация и управление активами;
- Передача активов или повторные торги.

Целью этих этапов является эффективное управление и отчетность для обеспечения постоянной работы частного сектора в государственных интересах, что включает систему сдержек и противовесов, реализуемую через комплекс строгих контрольных процедур, включающих руководящие принципы, правила и согласования.

Разработка этих задач требует от правительства решения двух отдельных, но пересекающихся вопросов:

- Подготовка, планирование и соглашение с планом управления контрактом до подписания контракта;
- Реализация плана управления контракта;

Управление контрактами охватывает следующие основные положения:

- Контроль над соблюдением требований на всех этапах (всеми партнерами);
- Управление рисками согласовано распределению (так чтобы не происходило незапланированной передачи рисков);
- Управление изменениями (которые неизбежны в период 20-30 лет);
- Решение проблем недостаточной эффективности (любого партнера).

Управление контрактами начинается с проработанных контрактов во время подготовки или присуждения проекта и включает соглашение в ходе переговорного процесса. Управление контрактами осуществляется в течение всего срока проекта с эффективным управлением и мониторингом критически важных функций проекта согласно соответствующим планам и эффективную организационную структуру.

Следует отметить, что обычно запрещается передача концессионного соглашения или включение доли в компанию в качестве держателя концессионного соглашения перед началом коммерческой эксплуатации объекта инфраструктуры.

Управление контрактами должно также предусматривать возможность взаимоприемлемого изменения концессионного соглашения.

Следует подчеркнуть, что нанимающий орган должен сам управлять своей деятельностью, и, хотя он контролирует его деятельность, он не управляет работой концессионера, который должен сохранять полные права управления.

Таким образом, нанимающий орган не должен вмешиваться в ежедневную и управленческую деятельность концессионера.

Однако обязанности и полномочия нанимающего органа по-прежнему остаются обширными; при этом они будут отличаться от обязанностей в рамках государственных закупок. В частности, нанимающий орган должен гарантировать действие эффективных систем мониторинга, управления качеством и информацией. Во время работы по проекту нанимающий орган также должен проводить выборочные проверки и убеждаться в том, что эти системы действительно существуют и функционируют.

Подготовка к управлению контрактами

Подготовка к управлению контрактами включает:

- Разработку правил управления, таких как:
 - Прогрессивная система снижения выплат за недостаточную эффективность;
 - Обязанности сторон по покрытию расходов на мониторинг;
 - Проведение выплат только за оказанные по контракту услуги (если выплаты осуществляет правительство);
 - Мониторинг и контроль контракта;
 - Прочее.
- Руководящие принципы в области управления контрактами и работой, включая оценку ГЧП, включая:
 - Управление контрактами;
 - Этап после присуждения контракта (до строительства);
 - Строительство;
 - Эксплуатация.

Финансовые вопросы будут иметь особенное значение в тех случаях, когда проекту оказывается государственная поддержка. Министерство финансов должно определить условия такой поддержки, а нанимающий орган должен наладить связь с министерством финансов по соответствующим вопросам, в том числе по финансовому контролю и аудиту.

Управление активами является стратегическим деловым подходом к управлению долгосрочным обслуживанием автомобильных дорог. Разработки и применение профилактических методов обслуживания и предупреждения ухудшения активов дают значительную экономию средств и повышение эффективности – эти методы все чаще применяются ко всем дорожным проектам, как в рамках ГЧП, так и вне их.

Мониторинг остаточной стоимости активов: в конце срока действия активы передаются обратно нанимающему органу. Поэтому существует необходимость следить за состоянием активов и оговаривать в концессионном договоре состояние активов на момент завершения концессии.

Критерии управление контрактами в рамках проектов платных дорог

К критериям, которые обычно включаются в проектный договор для упрощения управления контрактом и эффективностью, относятся следующие

- Критерии эффективности: стандарты мощности (пропускной способности) и обслуживания, что для дорожных проектов означает число полос движения, ширину, обочины, характеристики перекрестков и пр.
- Безопасность: минимальные проектные и технические характеристики.
- Состояние активов: минимальные стандарты.
- Оплата и санкции: в том числе, о штрафах.
- Мониторинг и аудит: транспортные потоки, скорость, состояние покрытия, знаков, освещения и т.д.

Управление строительством должно включать:

- Анализ проекта: установление соответствия требованиям.
- Нормативные процессы: обеспечение их завершения.
- Формализация контракта: обеспечение гарантий и страховок.
- Качество работ и материалов: управление контролем качества.
- Ввод в эксплуатацию: удовлетворительное завершение строительства, выявление дефектов, рассмотрение вопросов безопасности и внедрение систем записи.

Этап эксплуатации будет включать:

- План реализации и мониторинга.
- Обеспечение доступности услуг, включая пункты сбора дорожной пошлины и другие факторы, которые могут отрицательно влиять на безопасность и плотность транспортных потоков.
- Стандарты эффективности.
- Стандарты ремонта и обслуживания.
- Другие договорные обязательства.
- Управление любыми изменениями, такими как превышение объемов транспорта, новые стандарты и т.д.
- Управление участвующими сторонами.

Конечные действия по завершении концессии:

- Оценка состояния активов
- Управление повторными торгами

- Передача объектов (если предусматривается договором).

Финансовые аспекты управления контрактом

На раннем этапе нанимающий орган должен установить бюджет своей предлагаемой деятельности по управлению контрактом и распределению расходов, согласованных в рамках концессионного соглашения.

Нанимающий орган отвечает за оценку реальных финансовых и ресурсных затрат, связанных с управлением договором и мониторингом эффективности. Распределение этих расходов должно быть оговорено в концессионном соглашении.

Финансовые последствия управления и контроля должны быть согласованы в контракте. В целом каждая из сторон должна нести свои собственные расходы.

В тем случаях, когда государственному органу требуется независимая консультация, исследование, разрешение споров, расходы должен нести нанимающий орган, хотя это может иметь последствия в плане рабочей нагрузки и финансовых затрат концессионера.

Финансовые затраты нанимающего органа должны быть реально оценены с учетом высокого (технического, а также управленческого) уровня необходимых государственных служащих и потребностей в независимых экспертных консультациях на постоянной основе.

Организационные аспекты управления контрактами

Соответствующие организационные структуры, такие как органы управления контрактами (ОУК), должны быть созданы в составе нанимающего органа с профессиональным менеджером контрактов во главе и с установленной иерархией во избежание дублирования и путаницы. Концессионеры должны быть полностью осведомлены о структуре органа управления контрактом и оптимальной форме взаимодействия с ОУК.

Менеджер контракта должны иметь четкие полномочия и схему отчетности в рамках нанимающего органа.

Ресурсы, необходимые для управления контрактами будет зависеть от размера и сложности проекта. Необходимость в персонале (человеческих ресурсах) будет меняться в течение срока концессии. К типичным дисциплинам относятся следующие:

- Проектирование и строительство;
- Гарантия качества выполнения и результата;
- Управление инфраструктурой;
- Функции безопасности и регулирования;
- Правовая область;
- Финансовая область.

Также предполагается, что планируемая деятельность по управлению контрактом должна подвергаться независимой проверке вначале и время от времени проверяться в целях обеспечения ее адекватности. Вероятно, будет необходимо обеспечить экспертов для этой и других специальных задач на регулярной или периодической основе, по мере необходимости.

Все сотрудники, участвующие в управлении контрактом, должны пройти соответствующее обучение; курсы могут быть организованы совместно для нанимающего органа и концессионера. Принцип заключается в том, что нанимающий орган должен быть активным и грамотным потребителем услуг, а не продавцом контрактов на поставку товаров и услуг, как в области государственных закупок. Это требует значительной перемены в отношениях, которое может быть достигнуто лишь путем обучения и приобретения опыта по ходу реализации проекта.

Нанимающий орган должен также быть готов расширить сферу своей деятельности в случае недостаточно эффективной работы концессионера и, наоборот, нанимающий орган должен обладать достаточными ресурсами для обеспечения основных благоприятных условий для концессионера.

Следует также подчеркнуть, что эффективный концессионер будет также проводить мониторинг деятельности нанимающего органа в плане выполнения правительством своих договорных обязательств.

Управление контрактами предназначено обеспечить предоставление надежных, экономически эффективных и своевременных услуг по согласованной цене и в соответствии с согласованными стандартами качества и нормами права, финансовой честности и подотчетности руководства.

План управления контрактом

План управления контрактом составляется нанимающим органом и утверждается посредством подписания контракта. Его основными элементами являются:

- Согласие с партнерским подходом к управлению контрактами.
- Обеспечение управления предоставлением услуг.
- Руководство соглашением о ГЧП.
- Основные проблемы и задачи управления контрактами ГЧП.
- План управления контрактом.
- Роли и обязанности договаривающихся агентства и концессионера.
- Важно, чтобы нанимающий орган составил документ, который бы определял обязанности и ответственность поставщика услуг (концессионера), а также самого нанимающего органа. В случае необходимости договоренности должны быть связаны временными рамками.

Основой этих договоренностей должны быть положения договора, охватывающие оказание услуг и платежи. Основные договоренности в рамках плана управления контрактом включают:

- Четко определенные результаты, уровни эффективности и объективные требования к информации.
- Санкции в случае дефолта.
- Роли и обязанности по мониторингу и информационному обеспечению.
- Дата начала и другие ключевых даты.
- Соглашение о распределении затрат по всем мероприятиям в области управления контрактом.
- Отчетность о результатах договоренностей.
- Даты и запуск услуг в конкретных секторах.
- Механизмы оплаты.
- Механизмы тестов и испытаний в соответствующих случаях.
- Механизмы управления изменениями, например, изменениями в законодательстве, конкурсных торгах, контрольной деятельности и пр.
- Механизмы решения проблем и разрешения споров.
- Непредвиденные обстоятельства в случае невыполнения обязательств.
- Права нанимающего органа.
- Все иное, что может потребоваться для управления конкретными проектами с участием сторон.
- Резервные планы на случай чрезвычайных ситуаций.
- Структура для независимого аудита.
- Консультации с общественностью на предмет их потребностей.

Общая цель должна заключаться в разработке рамочной структуры, в которой нанимающий орган и концессионер могут работать совместно в рамках партнерских отношений. План управления контрактом не должна быть слишком сложным – для максимизации его эффективности и во избежание дорогостоящих и труднореализуемых мероприятий.

Есть вообще 3 этапа развития системы управления контрактами:

- **Этап контрактной деятельности:** Правила устанавливаются на весь период контракта.
- **Этап разработки или строительства:** от заключения контракта до начала получения доходов на основании эффективности. (Может быть разделен на две фазы, т.е., от присуждения контракта до начала строительства во время строительства).
- **Этап предоставления услуг:** предоставление услуг по контракту и их использование.

Задачи по управлению контрактом во время закупочно-контрактной деятельности

Этап закупочно-контрактной деятельности требует закладки фундамента для будущего сотрудничества, хотя для этого и отводится период переговоров. Тем не менее, хорошие отношения не должны строиться за счет прав и ожиданий правительства в соответствии с договором. В идеале, назначенный менеджер контракта должен быть участником переговоров.

Контракт должен предоставлять возможность мониторинга эффективности, на основании которой будут производиться выплаты. Требования к мониторингу должны основываться на целях и четких количественных данных. Последствия плохой работы должны быть конкретно прописаны. Хорошая практика предполагает ясность требований к управлению контрактами уже на этапе торгов; участникам рекомендуется предлагать процедуры управления контрактами, которые бы были эффективными и минимизировали бы ресурсные и временные затраты обеих сторон.

Этап строительства

На данном этапе, как правило, рассматриваются следующие вопросы:

- Проектирование нового объекта или уточнение предоставляемых услуг;
- Интеграция новых объектов в уже существующие;
- Проведение постоянного мониторинга, включая доступ на площадку и право поднимать вопросы, связанные с невыполнением и несоблюдением положений контракта;
- Задержки или изменения в программе строительства;
- Изменения, если таковые запрашиваются нанимающим органом;
- Определение готовности к эксплуатации;
- Любые строительные дефекты;
- Вопросы недвижимости и планирования;

- Кадровые вопросы;
- Риски, которые несет нанимающий орган.

Этап предоставления услуг

Обычно возникающие вопросы включают;

- Определение, внедрение и работа системы мониторинга нанимающего органа;
- Вопросы «адаптационного периода»;
- Мониторинг услуг по контракту;
- Передача контракта обратно правительству или проведение повторных торгов.

Передача объектов по завершении контракта

Еще одна существенная причина большого значения управления контрактами состоит в необходимости прописать условия завершения концессионного соглашения, если оно предусматривает передачу объекта, что означает планирование на 30-40 лет вперед. Это ведет к необходимости повторного проведения тендера, передаче объекта правительству или продаже объекта.

В контракте должно быть указано требуемое физическое состояние проекта на момент завершения контракта. В случае платных дорог контракт может требовать, чтобы состояние дороги соответствовало ее назначению и чтобы ни капитальный ремонт или восстановление не требовались в течение следующих 5-10 лет. Правовые аспекты передачи рассматриваются в Модуле 4 -> «Контракты» -> «Положения контракта» -> «Передача по завершению концессии».

Каждый сектор или субсектор обладает различными характеристиками, таким образом, и условия, вероятно, будут различными. Необходимо будет рассмотреть включение ситуации, в которой инфраструктура может оказаться как физически, так и экономически устаревшей и требующей капитального ремонта или реконструкции.

Передача объекта правительству должна оставаться одним из вариантов, по которому правительство должно принять решение в свое время. Если требуются капитальные работы или, наоборот, активы по-прежнему приносят доход, правительство будет стремиться сохранить для себя варианты:

- Повторного выставления активов на тендер актива, чтобы избежать высоких капитальных затрат;
- Генерации фондов посредством нового контракта и продления существующего;
- Рассмотрения прочих вариантов.

Определенные в концессионном соглашении положения об управлении контрактами должны быть гибкими, но в то же время не представлять излишнюю нагрузку для частного сектора при проведении переговоров.

В мире не накоплено значительного опыта работы с завершением концессионных соглашений, но при условии продолжения процесса реформ правительствами различных стран мира (от поставщика инфраструктурных услуг к законодателю, регулятору и т.д.), не следует ожидать возвращения активов под непосредственный контроль правительства. Более вероятно повторное выдвижение на тендер с возможностью того, что действующие концессионеры будут иметь дополнительные баллы в новом тендере за хорошую работу в рамках (первой) концессии.

Требования к возврату объекта правительству

Могут быть предъявлены две категории требований при возврате дорожного объекта по завершении контракта:

- поддержание качества услуг вплоть до последнего дня контракта;
- остаточный ресурс различных компонентов дороги.

Во всех случаях передаче должен предшествовать период оценки и согласованный диалог между дорожными властями и оператором дороги в течение нескольких месяцев в случае короткого контракта и нескольких лет – в случае длительного контракта.

Так как рост государственно-частных контрактов наблюдался лишь в последнее время, практический опыт завершения контрактов весьма незначителен. Приведенные далее комментарии являются продуктом рассуждений и анализа составителей «Сборника».

Качество предоставляемых услуг

Оно не представляет какой-либо проблемы. Как указывалось выше, цель заключается в обеспечении качества обслуживания и услуг вплоть до последнего дня контракта. Просто рекомендуется планировать проведение общего аудита за несколько месяцев до окончания контракта и требовать от оператора своевременное выполнение всех необходимых ремонтных работ и доработок (правила, технические аспекты).

Остаточный ресурс

Проблемы возникают в самых разных условиях в зависимости от срока действия договора, типа покрытия, наличия больших мостов или туннелей, типа используемого оборудования, и т.д.

Каждый случай является частным и требующим отдельного рассмотрения.

Единственной целью следующих комментариев является помощь в оценке, а не предоставление готовых решений.

Для краткосрочных контрактов

Оптимальная последовательность восстановления или усиления покрытия, общие работы на полотне, установка оборудования для обеспечения безопасности может в данном случае планироваться и определяться в договоре.

Для долгосрочных контрактов

Вопросы об остаточном ресурсе должны рассматриваться по пунктам:

Дорожное полотно (поверхностный слой либо асфальт):

Средний ресурс для такого покрытия, в зависимости от транспортной нагрузки и местных условий, известен. Чтобы сохранить минимальный ресурс после передачи дороги, необходимо потребовать минимального остаточного срока службы от оператора, например, 2 года для поверхностного слоя и 3 года для асфальта.

Структура нежесткого покрытия:

Замеры разрушений позволяют адекватно предположить остаточный ресурс покрытия. Проведение измерений за несколько лет до завершения действия контракта может позволить договориться о необходимых мерах по усилению покрытия для обеспечения значения остаточного ресурса, предусмотренного договором (например, 10-15 лет).

Бетонное покрытие

Эта задача сложна по двум причинам:

Срок службы бетонных покрытий того же порядка, что и срок действия концессии (30-35 лет).

Независимо от выбранного метода (они стали намного разнообразнее в последние годы) стоимость работ, необходимых для продления срока службы бетонного покрытия, всегда очень высока.

Невозможно рекомендовать общие правила для положений, касающихся требований к остаточному ресурсу. Они должны скрупулезно готовиться в каждом отдельном случае с привлечением специалистов.

Мосты:

Что касается самой структуры, то стандарты всегда обеспечивают очень продолжительные сроки концептуальной и расчетной долговечности – намного более значительные, чем срок концессии. Единственное обязательство оператора, как следствие, заключается в обеспечении надлежащего технического обслуживания, которое проверяется перед передачей объекта. При такой ревизии необходимо обратить особое внимание на состояние оборудования (компенсаторы, опоры, защитное ограждение).

Тоннели:

Проблема та же, особое внимание должно быть уделено оборудованию (вентиляция, освещение, системы оповещения, экстренная телефонная связь и пр.) согласно стандартному сроку службы, который указывается поставщиком.

Средства обеспечения безопасности и эксплуатационное оборудование:

Для всего подобного оборудования желательно указать остаточную долговечность, согласно стандартному сроку службы, который указывается поставщиком.

Поправки к контрактам и урегулирование споров

Поправки и изменения в контрактах ГЧП

Важным видом деятельности группы по управлению контрактом является предотвращение споров и, если они возникают, минимизация серьезных последствий для проекта и (или) сторон договора.

Повторные переговоры все чаще характеризуют государственно-частного партнерства, и правительства должны признать это и стремиться ограничить соответствующие риски. Все чаще сообщается об увеличении числа повторных переговоров. С дальнейшим ростом их числа, а также значимости вносимых изменений вся предыдущая подготовка проекта и проведение тендеров могут оказаться бессмысленными.

Это особенно актуально в тех случаях, когда победители торгов готовили предложения с прицелом с намерением добиться повторных переговоров. Повторные переговоры являются обоюдоострым оружием для органов государственной власти. Ниже приводится масштабное исследование на тему проведения повторных переговоров.



Предоставление и пересмотр инфраструктурных концессий - правильный подход», исследования Института Всемирного банка,. Ж. Луис Гуаш, 2004.г.

Основные недостатки

Одним из вариантов является ситуация, когда частная сторона изначально переоценивает потенциальный спрос, а затем предпринимает попытки пересмотреть соглашения, с тем чтобы государственная сторона несла расходы, связанные с этим риском, чтобы избежать полного коллапса ГЧП.

При таких обстоятельствах частный сектор может выторговать для себя благоприятные условия контракта, которые бы были невозможны в условиях конкуренции. Отсутствие других конкурентов на ранней стадии повторных переговоров существенно ослабляет переговорные позиции государства и в свою очередь снижает вероятность достижения реального соотношения затрат и выгод для данного проекта ГЧП.

Таким образом, проведение повторных переговоров в целом рассматривается как нежелательное явление, так как:

- Оно устраняет конкурентную составляющую торгов на присуждение концессии; ставит под сомнение надежность такой системы;
- Повторные переговоры происходят без конкурентного давления в двустороннем формате «правительство-оператор»;
- Искажается концепция конкурсных торгов;
- Снижаются выгоды от концессии и польза для потребителей; возможны финансовые последствия;

- Наиболее вероятным победителем тендера является не самый эффективный оператор, а тот, кто имеет больше опыта пересмотра положений контракта;
- Притом, что в ряде случаев повторные переговоры являются эффективными, большинство из них имеют конъюнктурный характер и их следует избегать.

Эпизодические преимущества

- Повторные переговоры также могут быть способом исправления ошибок путем адаптации характеристик контракта к новым событиям, которые не были предусмотрены или не принимались во внимание с самого начала разработки ГЧП.
- Кроме того, пересмотр условий контрактов может быть использован для перераспределения неправильно распределенных рисков между сторонами, которые более других в состоянии их нести.

Крайне важно делать различие между повторными переговорами, которые предусмотрены контрактом и незапланированным пересмотром условий (на ранних стадиях), который инициируется по просьбе частной стороны. Например, проведение повторных переговоров на раннем этапе иногда имеет место в тех случаях, когда частный оператор осознает на этапе операции свою неспособность выполнить условия контракта, и (или) если он нуждается в повышении финансирования.

Причины и результаты повторных переговоров

Повторные переговоры проводятся по ряду причин, включая следующие:

- Неадекватный формат концессии, как правило, по причине спешки с заключением контракта до момента готовности проекта;
- Корректировка вследствие макроэкономических или политических потрясений;
- Изменения правительственных приоритетов и (или) подходов: по крайней мере, 26% повторных переговоров инициируются государством;
- Злоупотребление отсутствием четких обязательств о недопустимости пересмотра условий;
- Частое принятие правительством агрессивных и (или) оппортунистических предложений;
- Обеспечение дополнительных инвестиций или проектов в обход комплексной проверки;
- Нарушение принципа финансового равновесия, то есть, баланса в контрактах;
- Использование рычагов конъюнктурно-политического капитала;
- Предполагаемые возможности для коррупции;
- Опасение обвинений в коррупции предупреждает дисквалификацию излишне агрессивных и (или) оппортунистических предложений.

ПОЛОЖЕНИЕ КОНТРАКТА И ЧАСТОТНОСТЬ ПЕРЕСМОТРА В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ И КАРИБСКОМ РЕГИОНЕ, СЕРЕДИНА 1980ч-2000

Основной параметр	Конкретное положение	Процент
Критерий присуждения	Самый низкий тариф	0,6
	Самая высокая комиссия за перевод	0,11
Нормативный критерий	Инвестиции	0,7
	Эффективность	0,18
Нормативная система	Ограничение цены	0,42
	Доходность	0,13
Регулирующий орган	Существует	0,17
	Не существует	0,61
Правовая система	По закону	0,17
	По декрету	0,28
	По контракту	0,4

Источник: Гуаш, 2004 г.

Типичные ошибки, которые могут привести к повторным переговорам

Гуаш перечисляет распространенные ошибки, многие из которых можно охарактеризовать как «слабая концепция и поспешная реализация, которые приводят к последующей финансовой катастрофе».

1. Проблемы до концессии

К ним относятся неучтенные вопросы труда, политической поддержки, неправильной реструктуризации сектора, ошибочной корректировки тарифов и чрезмерные прогнозы правительства.

2. Модель концессии

Сюда относятся ненадлежащая предварительная квалификация, предпочтение средств эффективности, неоднозначное урегулирование конфликтов, ненадлежащее использование гарантий, неучтенные обязательства по универсальным услугам и нерациональное распределение рисков.

3. Вопросы присуждения контракта

Различные ситуации, связанные с присуждением концессий, включая поощрение прямых, а не конкурентных предложений, присуждение по множеству критериев, сомнительные единичные критерии и предпочтение фискальным целям, а не долгосрочной эффективности.

4. Вопросы регулирования

Сюда относятся отсутствие рамочных структур, игнорирование организационных вопросов, неадекватность исходных тарифов, игнорирование адекватной информации и требований к концессионерам, а также неспособность призвать претендентов к ответу.

Результаты повторных переговоров

Обычно условия контракта улучшаются для операторов и (или) инвесторов.

- Снижаются выгоды от эффективности;
- Как правило, ухудшается ситуации для пользователей;
- Часто бывают неблагоприятные финансовые последствия.

Кто инициирует процесс повторных переговоров?

При решении вопроса о проведении повторных переговоров следует помнить, что в течение 25-30 лет, вероятно, будет постоянно требоваться «тонкая подстройка». В этой связи пересмотр может быть инициирован как государством, так и частным сектором по следующим причинам:

- По инициативе правительства:
 - оппортунистические (политические) причины;
 - изменение приоритетов и (или) принципов.
- По инициативе оператора:
 - оппортунистические причины (стремление к выгоде);
 - причины, связанные с потрясениями;
 - неоднозначные причины.

ИНИЦИАТОРЫ ПЕРЕСМОТРА КОНТРАКТОВ				
	Правительство во оператор	Правительство и во	Оператор	Всего
	(% от общего			
Все отрасли	13%	26%	61%	100%
Вода и канализация	10%	24%	66%	100%
Транспорт	16%	27%	7%	100%

Уроки, извлеченные из пересмотра контрактов

Доклад д-ра С. Пинг Хо дает некоторое представление о том, что может пойти не так в концессии и что приводит к необходимости повторных переговоров. В его докладе проводится глубокий анализ Тайваньского проекта высокоскоростной железной дороги, который был открыт 2007 году с финансированием в 18 млрд. долларов США. В докладе анализируются многие проблемы (в основном, финансовые), с которыми столкнулся проект. Автор показывает, что из двух претендентов один предложил заявку, которая в ретроспективе оказалась оптимистичной, и что у правительства, с его ограниченным опытом ГЧП, не было возможности правильно и легко оценить эту заявку без привлечения опытных консультантов (чего сделано не было).

Также в рамках такого мегапроекта правительство многократно заявляло, что нельзя допустить провала проекта. Кроме того, спонсорами проекта в основном выступали подрядчики, а не консорциум разработчиков, которые, по мнению автора,

сосредоточились на краткосрочной прибыли, а не на долгосрочной перспективе эксплуатационных поступлений.

По словам доктора Пинг, уроки, извлеченные из его работы, включают крайне осторожный подход к проектам ГЧП, которые:

- Не допускают дефолта крайне важных, политических проектов;
- Делают слишком большой акцент на финансовые предложения претендента;
- Принимаются слишком поспешно, в то время как правительство имеет ограниченный опыт и недостаточные системы поддержки;
- Насаждают местным органам власти;
- Не предусматривают разделения разработчиков и подрядчиков;
- Не готовы к вероятности дефолта на стадии планирования;
- Не используют адекватную или опытную профессиональную помощь.



«Государственная политика по финансовым вопросам ГЧП: тендерная компенсация и пересмотр финансовых условий», С. Пинг Хо, рабочий документ CRGP № 0029, 2007 г.

Гауш предлагает другой, но не менее актуальный набор рекомендаций. К ним относятся:

- Важность репутации правительства: использовать репутацию для установления на ранней стадии невозможности легкого пересмотра требований;
- Контракты должны приписывать подход к пересмотру условий контрактов, например – крайняя мера, публичное рассмотрение и т.д.;
- Стоит иметь реальное стремление отказа от пересмотра вне договорных положений;
- Установить период заморозки требований, например «никаких существенных изменений в течение первых пяти лет или более»;
- Санкции против легкомысленного требования – потеря больших сумм при отклонении запроса или признания его легкомысленным;
- Используйте группы экспертов для консультирования.

Хотя на практике существует много инструкций для различных схем ГЧП в таких странах, как Великобритания, эти принципы не могут быть универсальными для всех стран мира. Руководящие принципы и политика должны пересматриваться для соответствия конкретным условиям той или иной страны по определенной логике.

Необходимо обеспечить тщательную проверку всех предлагаемых поправок и пересмотров условий контрактов соответствующими правительственными ведомствами и общественностью в целом. В информации из Южной Африки отмечается, что «Системный закон» 2003 года обязывает муниципалитеты информировать общественность и консультироваться с ней по предлагаемым поправкам к контрактам ГЧП. Дополнения к Закону 2003 года и детальные правила 2005 года развивают эту тему в части проведения консультаций. В Чили попытались пойти дальше, установив запрет на любые изменения, которые влияют на финансовый баланс контракта.

Поправки должны соответствовать правилам ГЧП и постановлениям правительства.

В заключение следует отметить, что, в то время когда практический опыт различных стран может быть применим в целом, каждая страна имеет свой специфический опыт, который необходимо учитывать при разработке контрактов. При этом учет потенциальных проблемных областей является хорошим началом для изучения возможностей пересмотра условий контракта.



«Государственно-частное партнерство, модели и тенденции в Европейском союзе» внутренний документ, Генеральный директорат «А» по экономической и научной политике, 2006 г.

Прочие изменения в контракте

В течение, скажем, 30 лет постоянно будет появляться необходимость несения поправок в контракт ГЧП. Это нормально. Многие из этих требуемых изменений будут взаимовыгодны для обоих партнеров.

Все чаще поднимается вопрос рефинансирования после строительства, так как при снятии строительных рисков и открытии проекта становится доступным более дешевое финансирование.

Как и в случае со всеми запрашиваемыми изменениями, переговоры по рефинансированию должны быть максимально прозрачными (насколько это позволяет ситуация), а государство должно поддерживать баланс между краткосрочным и долгосрочным эффектом изменений, добиваясь оптимального варианта сделки для общества, включая снижение ставок сборов, например, для ряда целевых категорий пользователей.

Любые запрашиваемые изменения, которые являются не просто малозначительными корректировками, должны рассматриваться нанимающим органом с участием консультантов – по меньшей мере, юридических и финансовых.

Разрешение споров

В политике и структуре ГЧП в каждой стране должна быть ссылка на предлагаемые средства разрешения споров. Причиной этому, как указывается ниже, является частое возникновение конфликтов, тогда как наличие принципов урегулирования споров в пределах политики ГЧП дает инвесторам уверенность, что в случае возникновения проблем существуют способы их решения.

На детальном уровне контракты должны всегда включать как формальные и неформальные подходы к урегулированию споров.

Четкие и справедливые способы разрешения споров для привлечения инвесторов не являются единственной целью. Они позволяют большинству споров решаться на более ранней стадии, что экономит время и деньги обеих сторон. Продолжительные и ожесточенные споры также приводят к плохому имиджу и препятствуют инвестициям.

Необходимость разрешения споров

Регулирование конфликтов является постоянным элементом в секторе инфраструктуры по целому ряду причин:

- Существует много поводов для конфликта;
- Контракт является долгосрочным, и обстоятельства будут меняться;
- Общественный характер услуг при предоставлении их частным партнером;
- Крупные инвестиции в недвижимость;
- Проекты могут быть большими и сложными.

Как правило, конфликты могут быть связаны со спорами между органами государственной власти или регулируемыми органами и частными компаниями, и касаются таких вопросов, как пересмотр тарифов, присуждение концессий, разрешения, эксплуатация и обеспечение выполнения обязательств сторонами.

Механизмы, которые доступны для разрешения споров и конфликтов, составляют основную часть оценки нормативных рисков частных инвесторов в проектах ГЧП.

Стандартной моделью, и первоначальной основой для урегулирования конфликтов является вынесение решения правительственным ведомством или независимым регулирующим органом на основании закона, договоров, нормы или других руководящие указания. Эта модель часто дополняется посредством разработки процедур обжалования решений, установления правил надлежащих процедур и норм для разрешения споров. Этот метод часто поддерживается правительством, так как оно имеет наибольший контроль над результатами, но в случае низкой репутации правительства в плане принятия решений нормативные риски останутся высокими.

Вторая модель заключается в том, что третьи стороны выступают в качестве апелляционной инстанции и могут разрешить конфликт через судебную систему, хотя этот принцип может быть медленным и редко адекватным, если вопросы являются технически сложными, а судебная система известна как, в лучшем случае, частично независимая.

Третий вариант – с привлечением группы независимых экспертов или арбитров; этот способ уже давно используется для урегулирования коммерческих споров, связанных с инвестициями и торговлей, но относительно реже по вопросам ГЧП.

Четвертый методом является международный арбитраж.

Все четыре метода имеют свои преимущества и недостатки, и одной или обоим сторонам предстоит реализовать, с помощью консультантов, оптимальные методы разрешения споров, если это возможно, связанные с характеристиками конкретной ситуации.

Опыт Чили

Чили является одной из стран, в которых часто и успешно применяется третий метод, как описано ниже. Следует отметить, что опыт реализации платных автомобильных дорог в Чили включает следующий компонент: закон о концессиях утверждает специальный механизм, который позволяет группам экспертов одновременно выполнять функции примирения, а впоследствии и арбитражные функции, при условии отсутствия разрешения на первом этапе.

В Чили группа состоит из трех экспертов, один - от Министерства общественных работ (платных дорог), один – от компании и один назначается по взаимному согласию. Если соглашение в отношении третьего эксперта не достигнуто, он назначается апелляционным судом. Каждый член группы имеет замену, например, на случай болезни.

Опыт показал, что в Чили сектором, в котором наиболее часто требовалась разрешение споров, являлись платные дороги (около 50% от общего числа). Что любопытно, на момент 2005 года насчитывалось 45 претензий, которые предъявлялись на рассмотрение органа примирения (арбитража), по 14 из которых была применена процедура примирения и 17 дел были разрешены арбитражным путем.



«Группа экспертов по регулированию инфраструктуры в Чили». А. Ядресич, рабочий документ № 2, ВБ/PPIAF 2007 г



«Концессии на инфраструктурные объекты: руководство по планированию и присуждению», Мишель Керф, а также Р. Дэвид Грей, Тимоти Ирвин, Селин Левеск, Роберт Р. Тейлор, Майкл Кляйн.

Консультанты и организация

Эффективное использование частного сектора требует сильной команды консультантов

Независимо от предполагаемого сочетания функций государства и частного сектора в предоставлении конкретных услуг, успех любой программы ГЧП зависит от организации правительства и ее способности использовать консультативные услуги. Перед реализацией проекта технической помощи важно решить, как его результаты будут тиражироваться и приняты соответствующие меры. Необходимо ответить на следующие вопросы:

- Перед кем будут отчитываться консультанты?
- Какой уровень официальных входных данных необходим для обеспечения эффективной реализации?
- Были ли соответствующие должностные лица проинформированы о предстоящих решениях?
- Знают ли министры о процессе и поддерживают ли его?
- Если министры или главы государства должны принимать решение, отводится ли им достаточно времени для этого?
- Существуют ли соответствующие ресурсы, и начался ли процесс закупок?

Старшее должностное лицо, ответственное за инициативы ГЧП, должно подобрать крепкую правительственную команду. Эта команда должна иметь четкие обязанности по управлению группой консультантов, а также создать систему связи со всеми другими соответствующими старшими должностными лицами для полного изучения рекомендаций консультантов. Формирование сильной группы консультантов является дорогостоящим и непростым делом.

ГЧП требует изменений, а также предназначено для изменений социально-экономических условий. Поскольку достижение положительного воздействия зависит от правильной реализации изменений, сторонние эксперты могут быть использованы в целях:

- определения изменений, необходимых для достижения целей правительства;
- рекомендации оптимального способа осуществления необходимых изменений; а также
- содействия в реализации.

Правительство просто может не обладать необходимыми знаниями в области ГЧП, что обосновывает необходимость привлечения сторонних консультантов.

Однако государство также должно учитывать тот факт, что с назначением внешних консультантов риски, связанные с отсутствием собственной информации, снижаются. При этом существует риск того, что использование внешних консультантов приведет к тому, закреплению уровня собственных знаний на низком уровне, а нанимающая организация будет по-прежнему зависеть от сторонних консультантов. Таким образом,

важно помнить, что учреждение, к которому относится нанимающий орган, должно взять на себя ответственность и сохранять полученные опыт и знания.

Стоимость услуг консультантов

Консультативная помощь при реализации крупных программ реформ может быть весьма дорогостоящей. В таблице приведены примеры гонораров для ряда проектов от простого институционального анализа до полноценного политического, юридического, технического содействия и консультаций по сделкам.

ВЫБОРКА ТИПИЧНЫХ РАСХОДОВ НА ЭКСПЕРТНУЮ ОЦЕНКУ ГЧП (В СУММАХ 2008 ГОДА)					
Вид исследования	Продолжительность	Требуемые навыки	Общая примерная цена или порядок цены, доллары США	Результаты	При каких условиях необходима услуга?
Предварительное ГЧП (проект)	2-3 месяца	ГЧП, дороги, пр.	200 000-300 000	Индикативное исследование потенциала ГЧП применительно к опред. кол-ву дорог	Необходимость предварительной оценки дорожного ГЧП
ГЧП в сфере автодорог – национальное исследование	6-9 месяцев	ГЧП, организация, экономика, финансы, пр.	500 000+	Становое исследование потенциала развития ГЧП; результат – политические, правовые, нормативные риски, повышение финансовых, экономических возможностей	Структура ГЧП недостаточно разработана или понятна, необходима для понимания страной национального или местного ГЧП
Предварительное исследование ГЧП в сфере дорог	3-4 месяца	Технические: проект и т.д. Анализ/ прогноз трафика Соц.-эконом. последствия	300 000-долл.США 500 000	Предварительное ТЭО	У проекта может быть потенциал, но правительство не спешит переходить к ТЭО
ТЭО (платная дорога)	6-12 месяцев	Технические: проект и пр. дорожное движение /экономика, ГЧП, ОВОС, переселение, бизнес-схемы, проект тендерной документации	1,0 -2.0 миллиона	Полное ТЭО, включая консультации и подготовку тендерной документации	Правительство уверено в потенциале проекта, но для организации тендера необходимо больше информации и лучшее понимание
Консультанты по сделкам	12 месяцев (с перерывами)	Законодательство, финансы, пр.	1,0 миллион+	Конкретные советы по торгам, переговорам и управлению контрактом, вопросам реализации	Необходимость в спец. консультациях между этапами тендера и началом строительства
Консультанты по сделкам	Специальная или постоянная поддержка	Законодательство, финансы, пр.	Гонорары: приблизительно 30 000- 50 000 на человека в месяц в зависимости от затраченного времени и уровня навыков	Спец. консультации по возникающим вопросам	Необходимость в спец. консультациях на любом этапе

Если в таблице не указано иное, затраты включают гонорар, переезд и нахождение в стране (офисные помещения, как правило, предоставляются принимающей страной, и их стоимость регистрируется как ее вклад в стоимость исследования, при условии финансирования МФО).

Правительства тратят такие суммы на консультантов по причине тех выгод, которые приносит их привлечение, **включая предупреждение дорогостоящих ошибок.**

Управление деятельностью консультантов

Притом, что советники в целом необходимы, правительства сталкиваются с серьезной проблемой в управлении советниками с целью получения оптимальных услуг. Управление советниками состоит из нескольких шагов.

- **Во-первых**, правительство должно определить лица или компании, имеющие наилучшие возможности для осуществления проекта.
- **Во-вторых**, правительство должно подписать контракты, стимулирующие применение консультантами своего опыта в интересах правительства.
- **В-третьих**, экспертное мнение должно быть направлено на разработку и осуществление программы ГЧП, отвечающей целям правительства.

Управление большим и дорогими группами советников по различным дисциплинам является сложной задачей в любой стране. Эта задача может оказаться еще более сложной в странах с низким уровнем доходов. Между должностными лицами страны и консультантами может существовать большой разрыв в плане доходов, опыта и понимания местной культуры.

Правильное управления консультативной группой имеет большое значение по трем причинам:

- Оно жизненно важно для успешной разработки и реализации реформ;
- Адекватное управление консультантами позволяет снизить потребность во вмешательстве старших должностных лиц для решения проблем; а также
- Эффективное управление консультативной группой передаст компетенцию и убежденность правительства потенциальным претендентам на проект ГЧП, а также может привести к повышению рыночной привлекательности.

ГЧП – это комплексные проекты со сложной контрактно-закупочной деятельностью: наем команды специализированных консультантов, как правило, необходим для оказания помощи чиновникам в проведении отбора.

Культурные и правовые различия между странами требуют индивидуального подхода к проектам ГЧП. Общая структура проектов ГЧП, особенно с частным финансированием, преимущественно диктуется международными рынками. Использование консультантов с международным опытом помогает понять эти требования.

Если государственный орган имеет опыт реализации подобных проектов ГЧП и достаточно квалифицированных сотрудников, он может самостоятельно провести все работы, необходимые для тендера по проекту. Но в других случаях, и особенно в тех случаях, когда органы власти не обладают или почти не обладают опытом в области контрактно-закупочной деятельности в рамках ГЧП, гораздо разумнее нанять консультантов.

Виды необходимых консультативных навыков

Даже при содействии таких организаций, как Всемирный банк, окончательное решение о найме конкретного консультанта или группы консультантов остается за правительством. В таком случае, применительно к консультантам необходимо помнить несколько руководящих принципов:

- От консультантов потребуется, по крайней мере, четыре типа ключевых навыков, описанных далее: проектирование дорог, технико-экономические обоснования, ГЧП, финансовый анализ, банковские инвестиции и юридический опыт в сфере платных дорог. Эти области компетенции разбиваются на множество компонентов, например дорожное строительство на проектирование, структуру, исследования и т.д.; социально-экономические на экономические, социальные, экологические и так далее. Они вкратце рассмотрены ниже.
- Авторитет консультанта является обязательным фактором; в целом, консалтинговым фирмам в целом следует отдавать предпочтение перед индивидуальными консультантами. Тем не менее, власти должны делать упор на людей, которые отвечают проекту. Эти люди должны были иметь непосредственный опыт контрактно-закупочной деятельности в рамках дорожных проектов ГЧП.
- В случае сложных операций, таких как концессии платных дорог, может требоваться несколько консультантов, каждый с узкой специализацией. В этом случае часто рекомендуется выделить одну конкретную фирму или человека, несущего общую ответственность за проект, чтобы избежать последующего перекладывания вины консультантами друг друга в случае возникновения проблем или допущения ошибок.
- В общем, для правительства предпочтительнее оговаривать контракты на консультационные услуги с условиями оплаты по конкретным результатам, чем платить за затраченное консультантами время. Вследствие высокой стоимости технико-экономических обоснований и сделок, особенно там, где количество проектов растет быстрыми темпами, ряд стран пробуют использовать механизм «гонорар за успех», когда консультанты могут претендовать на гонорар (или баланс гонораров), если процесс закупок является успешным. Этот метод может в большей степени подходить для этапа сделок, т.е., торгов, т.к. возможно взимание гонорара с победителя торгов. Гонорар за успех этапа обоснования сложно обосновать, как с точки зрения перспектив финансирования, так и потенциальных конфликтов интересов (см. ниже). У консультантов может возникнуть соблазн рекомендовать проект ГЧП как жизнеспособный, в то время как в проекте может быть ряд потенциальных серьезных недостатков. Также эффективной является такая практика, когда на этапах обоснования и сделки используются различные консультанты.
- В частности, для более крупных контрактов ГЧП возможно условие, по которому победитель торгов уплачивает правительству ставку за начало реализации, которая будет частично или полностью компенсировать расходы за время подготовительного этапа. Однако такой механизм будет иметь смысл только для проектов, не требующих субсидий.

Консультанты, которые предлагают советы, или которые управляют процессами ГЧП от имени нанимающего органа, должны быть беспристрастными, за исключением

указанных выше вариантов гонорара за успех, и даже в этих случаях они должны следовать положениям контракта. В самом начале может быть установлено, что консультанты, индивидуально или совместно, не имеют личной заинтересованности в результатах любых закупок, которые могут следовать за оценкой рынка.

Использование консультантов для зондирования рынка может иметь большие преимущества. Любые пробелы в собственном знании и навыках могут быть заполнены внешними консультантами.

Однако важно помнить, что ответственность за принятие решений и проектные риски в целом остаются у нанимающего органа.

- Следует отметить, что для большинства исследований платных дорог не менее 2, а возможно и 3 или 4 компании могут в совокупности предоставлять необходимые навыки, либо основная компания может нанимать сторонних консультантов для некоторых ключевых элементов. Совместный подход следует в целом поощрять, так как число консалтинговых компаний, обладающими всеми необходимыми навыками, ограничено.
- Знание конкретной страны, местных и социально-экономических условий и учреждений, участвующих в ГЧП и, возможно, наличие местного представительства.
- В дорожном секторе советники в области ГЧП должны располагать знаниями и навыками в трех указанных ниже областях.

Технико-экономическое обоснование и процесс сделки

- Дорожное планирование; разработка, проектирование, исследования, планирование проекта, разработка мер смягчения социально-экологического воздействия;
- Социально-экономический анализ; прогнозируемая интенсивность движения, экономические исследования, социальные и экологические последствия, бедность, экономические последствия и т.д.;
- Финансовый анализ и правительственная поддержка;
- Анализ рисков и управление рисками;
- Опыт работы в консультации с общественностью, государственными учреждениями и частным сектором;
- Обширный опыт в области разработки ГЧП и подготовки тендерной документации ГЧП, переговоров, пересмотра условий контрактов;
- Обширный опыт в области сделок; финансовые схемы и схемы финансирования СПК и СП;
- Понимание того, как работает ГЧП, всех вопросов и их пользы;
- Государственный сектор: опыт работы с учреждениями государственного сектора, расширение потенциала, обучение и т.д.;
- Беспристрастность и объективность в подготовке реализуемых проектов.

Знание рынка

- Понимание того, каким образом рынок (частный сектор) делится на различные группы, включая подрядчиков, инвесторов, финансов и как эти группы взаимодействуют в целях ГЧП;
- Понимание того, как работают финансовые рынки.

Коммуникативные навыки

Консультанты должны иметь возможность взаимодействовать со всеми сторонами на равных, передавая свой опыт и технические консультации на благо клиента.

Пособие PPIAF и Всемирного банка по привлечению консультантов

При найме консультантов, правительства обычно сталкиваются с дилеммой. Даже составление технического задания может оказаться непростой задачей для правительства, не имеющего опыта такой работы. В таких случаях зачастую лучше всего обратиться за помощью к многосторонним кредитным организациям, таким как Всемирный банк.

Пособие по привлечению услуг консультантов для ГЧП было разработано PPIAF и представляет собой полезный практический материал по этому вопросу.

Пособие содержит 3 тома средств оказания помощи странам в привлечении консультантов и управлении ими. Источник и его содержание описаны ниже.



«Сборник методических материалов по найму и управлению консультантами для ГЧП в сфере инфраструктуры»; PPIAF и Всемирный банк, 2001 г.

В **1-м томе** описывается, что такое ГЧП и как консультанты могут помочь в этом процессе. Этот том содержит:

- Справочную информацию об индексах цен производителей, с изложением различных этапах процесса;
- Области, в которых консультанты могут быть эффективно использованы;
- Определение сферы охвата проекта технической помощи;
- Вопросы, связанные с использованием и выбором консультантов при реализации ГЧП в небольших масштабах на местном или муниципальном уровне.

Во **2-м томе** предлагается описание основных многосторонних и двусторонних кредитных учреждений и подробная информация об их кредитной политике и источниках средств для технической помощи. Этот том также содержит адреса с более подробной информацией. Там указано, куда специалист по закупкам может обратиться для финансирования работы консультантов по ГЧП в целях подготовки и реализации проекта. Том предназначен тем, кто отвечает за контрактно-закупочную деятельность, а также разработчикам проектов, незнакомым с организациями-донорами и их принципами кредитования и предоставления грантов.

В **3-м томе** описывается процесс конкурсного отбора консультантов и альтернативные подходы к отбору консультантов. Этот том содержит описание шагов, которые необходимо предпринять в целях обеспечения эффективного процесса, включая советы, касающиеся объявлений, оценки предложений и финализации контрактов. В нем также предлагается описание обстоятельства, при которых другие подходы могут считаться целесообразными.

Организация

Даже если консультанты наняты для реализации большинства задач, связанных с процессом отбора, только государственный сектор сможет принимать решения и защищать свой выбор, если это будет необходимо. Чем сложнее проект, тем важнее и деликатнее организация процесса утверждения.

Следующий раздел был подготовлен с целью предоставления ряда рекомендаций по организации и подготовке сложных проектов ГЧП, как правило, включая комплекс обязанностей (проектирование и строительство, СЭП, восстановление и техническое обслуживание, и т.д.) и предназначенных для привлечения частного финансирования.

Должностные лица, отвечающие за простые схемы, при этом могут обнаружить далее несколько полезных советов, которые должны применяться при адаптации обычного графика закупок и организации.

Поиск активных сторонников

Опыт показывает, что ни один крупный проект не может быть реализован без участия активных защитников и сторонников. Ключевые лица в правительстве должны показать чрезвычайный интерес к проекту и двигать его вперед. Оптимальной ситуацией было бы наличие 2-х или 3-х активных сторонников, по меньшей мере, одного на уровне детальной разработки и одного на относительно высокой должности в правительстве. Хотя их роль не будет ограничиваться процессом закупок и контрактов, их вклад может оказаться особенно полезным именно на данном этапе.

Организация руководящего комитета проекта (группа, отвечающая за присуждение контракта)

Процесс закупок для проектов ГЧП требует от правительства больших трудовых затрат. Даже если правительство нанимает консультантов для выполнения значительной части работы, необходимой для проведения торгов, многие задачи по-прежнему являются прямой обязанностью правительства. Только от чиновников будет требоваться защита и обоснование проекта перед общественностью, различными трибуналами, или какой-либо организацией, ставящей его под сомнение.

Очевидно, что для подобной работы необходимо создание комитета в следующем составе:

- Высокопоставленный чиновник из нанимающего правительственного органа;
- Юридический сотрудник, имеющий опыт в закупках данного типа и заключении контрактов;
- Технические сотрудники, имеющие познания в области проекта.
- **Чиновник финансового управления, имеющий опыт в финансировании проектов (в случае проектного финансирования).**

В силу разнообразия требуемых навыков руководящий комитет проекта часто состоит из должностных лиц, представляющих различных правительственных учреждений. Это, однако, создает определенные проблемы, так как члены комитета будут отчитываться как в своих ведомствах, так и перед председателем комитета. В случае конфликта планирования между ведомствами и комитетом, можно утверждать, что члены комитета будут уделять приоритетное внимание работе в своих ведомствах. По этой причине,

возможно, стоит создать комитет, состоящий исключительно из представителей государственной организации, выступающей в роли спонсора проекта.

В любом случае важно, чтобы члены координационного комитета, и, в частности, его председатель, имели достаточно времени для проекта. Объем работы может варьироваться, но, как правило, не требуется более четверти рабочего времени от каждого. Однако в том случае, если не привлекаются консультанты, работа может потребовать полной занятости.

Комитет с помощью консультантов должен выполнять следующие основные задачи:

- Составление контракта;
- Разработка правил проведения торгов;
- Позиционирование проекта перед общественностью и претендентами;
- Процесс согласования и утверждения проекта;
- Разъяснение процесса утверждения.

Руководящий комитет проекта, как правило, имеет право выносить рекомендации, но не делать выбор.

Как правило, по крайней мере, пять основных документов требуют утверждения, причем некоторые из них могут быть утверждены одновременно:

- Стратегия ГЧП;
- Правила закупок;
- Предварительный квалификационный отбор претендентов;
- Проект контракта;
- Заключение контракта.

Процесс утверждения проекта зачастую определяется законом о закупках (Модуль 4 -> «Законодательство») и рядом других национальных законодательных актов. В противном случае необходимо разработать множество детальных процедур в соответствии с действующим законодательством и другими регуляциями в области закупок. Процедуры должны предлагать подробное описание правил конкурса, за которым следует процесс отбора. Международные финансовые организации разработали всеобъемлющие и согласованные руководящие принципы и нормативные документы для проведения национальных и международных тендеров; эти документы, как правило, доступны на их веб-сайтах.

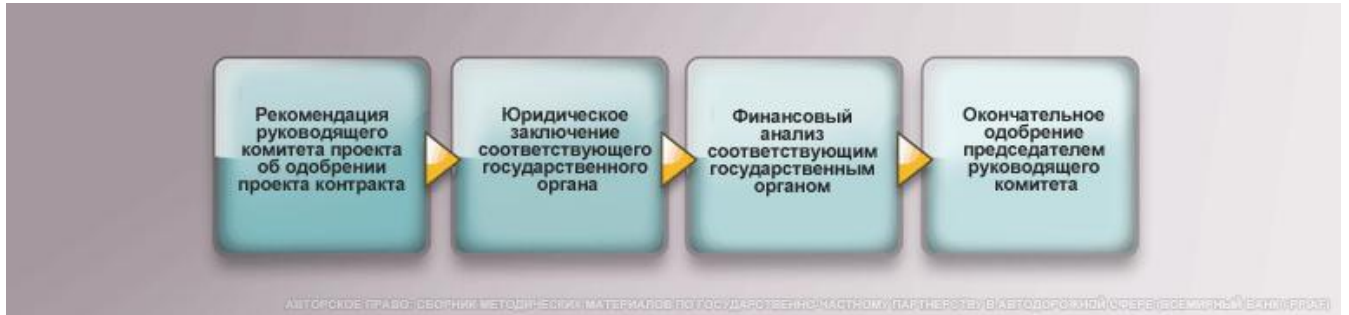


См. примеры руководящих принципов Всемирного банка:
<http://www.worldbank.org/html/opr/procure/bidding0.html>

В любом случае, существует ряд согласований на уровне комитетов, процедуры по которым не определены. Зачастую предоставляется значительная свобода действий в процессе утверждения, а именно, кто будет в этом участвовать, сфера утверждения каждого участника, последовательность утверждения, и т. д. Компетенция согласования должна быть определена для каждого физического или юридического лица. Например, технические вопросы могут быть ответственностью одного лица, юридические вопросы могут быть возложены на другое лицо, условные обязательства могут быть в сфере

ответственности департамента финансов, и т. д. Каждый участник утверждения ограничивается конкретной сферой.

Типичный процесс согласования и утверждения проекта контракта выглядит следующим образом:



Процесс диалога

Передовой международный опыт показывает, что консультации должны проводиться на как можно более раннем этапе проектного цикла с тем, чтобы можно было учесть позиции затрагиваемых групп.

Кроме того, консультации также имеют большое значение в связи с проведением социально-экологического анализа. Поэтому консультации также должны проводиться в ряде случаев в ходе реализации проекта в целях выявления и решения возникающих вопросов.

Что касается наиболее проектов с наиболее выраженным воздействием, общественные консультации могут производиться, по крайней мере, трижды, каждый раз с возрастающей степенью детализации: вначале, в ходе выбора проекта и определения приоритетов (этап 1), (ii) на первых этапах оперативной работы; а также (iii) после получения проектов отчетов по технико-экономическому обоснованию (на 2-м этапе пп. (ii) и (iii)). Процесс и результаты общественных консультаций должны описываться в отчетности по технико-экономическому обоснованию.

Общественные консультации необходимо отличать от информирования; они должны проводиться со следующими характеристиками:

- Обмен информацией; обращение к решению проблем, высказанных общественностью;
- Восприимчивая реакция и отчетность Правительства;
- Открытое обсуждение вариантов и рисков;
- Влияние на процесс оценки воздействия на окружающую среду;
- Встречи, семинары, консультативные группы, НГО, представители частного сектора.

В тех случаях, когда планируется провести консультации и предварительно отобранными участниками тендера перед проведением этапа заявок, руководящему комитету проекта можно порекомендовать распространить копию проекта контракта среди отобранных участников тендера с просьбой предложить свои комментарии. Руководящий комитет проекта (или консультанты) должны рассмотреть эти комментарии и, если они обоснованы, принять те, которые представляются разумными.

Методы и практика общественных консультаций представлены в Модуле 3 -> «Экономическое развитие и общественные интересы» -> «Участие общества и консультации с общественностью».

Зондирование рынка

Помимо общественных консультаций, определенную функцию и роль на этапах реализации проекта имеют консультации с частным сектором. Эти консультации также называются «зондирование рынка».

Основной целью зондирования рынка является проверка способности частного сектора принять на себя риски, передаваемые ему в рамках концессионного контракта от частного сектора. Естественно, что, если клиент уже обладает хорошим пониманием проблем и положения частного сектора (т.е., он уже инициировал проведение аналогичных тендерных процедур), эта консультационная фаза должна быть относительно короткой или даже может быть опущена.

Зондирование рынка не следует путать с общественными консультациями, хотя имеются определенные схожие моменты. Оба процесса должны проводиться как можно раньше в проектном цикле с тем, чтобы в планировании можно было учесть интересы затронутых групп.

Внимание общественных консультаций направлено на общую приемлемость проекта для затронутых им участников. С другой стороны, внимание при зондировании рынка направлено на приемлемость и привлекательность бизнес-схемы; зондирование рынка позволяет получить ответы о мнениях и требованиях потенциальных партнеров как определенной группы.

Таким образом, большое значение имеет зондирование рынка в следующих направлениях:

- **Необходимость в общественных услугах:** зондирование рынка должно быть тесно связано с теми услугами, которое Правительство (через нанимающий орган) стремится обеспечить;
- **Формирование механизма ГЧП:** наиболее большое значение имеет связь между зондированием рынка и созданием оптимально соответствующей рынку бизнес-схемы;
- **Формальный закупочный процесс:** зондирование рынка помогает развивать рыночные знания, которые могут пригодиться во время закупочного процесса.

В каждой схеме ГЧП правительство «продает» частному сектору инвестиционные возможности и поэтому оно должно сделать оценку рынка. Эффективное зондирование рынка позволит повысить ликвидность возможностей, предлагаемых партнерскими отношениями, а также значительно сократить время, необходимое для закупочных действий, благодаря учету позиций частного сектора на раннем этапе разработки бизнес-схемы.

Зондирование рынка направлено, скорее, на частный сектор в целом, а не на одну конкретную компанию. Оно не включает элементов оценки, и поэтому отсутствуют какие-либо обязательства. Не все проекты ГЧП требуют проведения полномасштабного формального зондирования, в некоторых случаях можно обойтись неформальным зондированием рынка.

Зондирование рынка представляет собой группу мероприятий, являющуюся частью комплексного цикла ГЧП. В таблице ниже приведено обычное расписание мероприятий в рамках зондирования рынка, которые, как правило, связаны только с первыми двумя этапами подготовки проекта ГЧП: этап 1: выбор и приоритизация проектов ГЧП, и этап 2: комплексная экспертиза.

Зондирование рынка предлагает возможность определить рамки бизнес-схемы на очень раннем этапе, когда это можно относительно легко сделать. Когда бизнес-схема уже опубликована в официальных документах, возможности внести изменения невелики.

В следующем разделе по зондированию рынка рассматриваются следующие вопросы:

- Значение контекста и ситуации в зондировании рынка;
- Определение, цель и внимание зондирования рынка;
- Необходимая квалификация и использование консультантов;
- Преимущества и риски;
- Определение рамок бизнес-схемы и требований;
- Проблемы для обсуждения и вопросы для зондирования рынка;
- Способы проведения дискуссий с частными сторонами.

Задачи зондирования рынка

Зондирование рынка может предложить реальные выгоды для тех проектов, которые представляют одну или несколько следующих характеристик:

- Существует неуверенность в уровне заинтересованности частного сектора в проекте;
- Внутриведомственные знания о рынке являются поверхностными, неполными или отсутствуют;
- Существует неуверенность в правильности выбора бизнес-схемы;
- Существует необходимость в управлении ожиданиями от проекта;
- Для удовлетворения требований вероятно необходимость создания консорциума – возможно, с новой или нестандартной структурой.

Зондирование рынка подразумевает сбор данных в следующих основных направлениях:

- Перспективность: является ли предлагаемая бизнес-схема реализуемой и была ли она такой когда-либо;
- Потенциал: сможет ли частный сектор (индивидуально, либо в консорциуме) выполнить требования;
- Потенциал: будет ли рынок иметь достаточные возможности для того, чтобы выполнить требования достаточно быстро и в достаточных масштабах;
- Зрелость: наличие сформировавшегося рынка.

ГРАФИК МЕРОПРИЯТИЙ ПО ЗОНДИРОВАНИЮ РЫНКА ACTIONS		
Этап цикла ГЧП	Этап 1 – выбор и приоритизация проектов для ГЧП	Этап 2 – детальная экспертиза проектов, предлагаемых для ГЧП
Основные мероприятия	Составление ранжированного списка проектов, считающихся	Этап 2 состоит из восьми ключевых компонентов:

	<p>подходящими для ГЧП, которые могут считаться потенциальными проектами ГЧП. Они могут оцениваться на этом этапе как соотношение цены и качества в рамках закупок по ГЧП через проведение дополнительной упрощенной процедуры. Приоритетные проекты ГЧП оцениваются по «готовности» к переходу на следующий этап ТЭО. «Готовые» проекты после этого предлагаются на одобрение отраслевому министерству и более детальное изучение со стороны нанимающего органа.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Техническая основа проекта ГЧП, включая спрос и предварительный (базовый) план проекта; 2. Перспективы спроса; 3. Анализ социальных издержек и выгод (АСИВ), в котором определяется социальная и экономическая ценность проекта для государства в целом; 4. Финансовый анализ, который имеет большое значение и который представляет бизнес-кейс проекта и определяет финансовые характеристики проекта. Он должен показать, является ли (и, если да, то в какой степени, проект привлекательным для частного сектора, а также необходимость и (или) гарантии предоставления какой-либо помощи; 5. Экологические последствия; 6. Исследование социального воздействия, включая проблему переселения; 7. Механизмы ГЧП и бизнес-схема; 8. Оценка рисков, включающая их предварительное распределение.
<p>Мероприятия по зондированию рынка</p>	<p>Участие на ранних этапах в изучении рынка и оценке наличия и возможностей рынка.</p> <p>Вклад в составление предварительной информационной записки.</p>	<p>Сбор ответов о точках зрения относительно различных технических и (или) финансовых аспектах проекта.</p> <p>Ответы частного сектора о его позиции относительно проблем, вопросов и необходимых условий проведения операций.</p> <p>Сбор ответов о потенциальных бизнес-схемах и (или) модальностях, а также о структурировании ГЧП для составления полной информационной записки.</p>

К каким представителям частного сектора следует обращаться?

Для проведения дискуссии необходимо знать, с кем ее вести или, другими словами, требуется выбрать, к каким частным сторонам следует обращаться.

В идеале группа должна провести обсуждения с частными компаниями, которые добились результатов, аналогичных по характеру и масштабам нашему проекту ГЧП. Если они не доступны, мы, по крайней мере, должны обратиться к тому, кто уже продемонстрировал свои возможности и способности.

Тем не менее, проведение дискуссий с отдельными компаниями может повысить риск предоставления информации определенным фирмами, что предоставит им несправедливое преимущество в закупочном процессе. Более правильным решением является выход на бизнес-ассоциации (группы), которые тесно связаны с масштабами и характером проекта и к которым могут относиться следующие:

- Национальная торгово-промышленная палата;
- Инвестиционно-финансовая ассоциация;
- Группы строительных компаний;
- Ассоциация застройщиков;
- Группы поставщиков оборудования;
- Ассоциация консультантов;
- Академическое сообщество (не являясь потенциальным партнером, оно может предоставить независимые комментарии);

После определения соответствующей группы могут быть организованы и проведены дискуссии как в группе, так и каждой компанией по отдельности.

Преимущества и риски зондирования рынка для нанимающего органа

Нанимающему органу зондирование рынка предлагает следующие выгоды:

- Установление фактического наличия рынка для обеспечения требований, либо понимание на раннем этапе возможности формирования соответствующего требования благодаря этим требованиям;
- Подтверждение благодаря реакции рынка, что объемы и цель схемы ГЧП являются разумными и достижимыми;
- Поиск новых, инновационных либо альтернативных решений;
- Выявление потенциальных проблем в связи с проектом;
- Получение информации из первых рук о том, что может и что не может сделать частный сектор;
- Подтверждение консолидации бизнес-схемы, позволяющей реагирование рынка и мотивацию реальной конкуренции;

- Закладывание эффективного фундамента для управления контрактами и отношениями;
- Управление ожиданиями основных участников относительно достижений проекта ГЧП.

К рискам нанимающего органа относятся следующие:

- Риск гравитации решений в сторону идей, предлагаемых доминирующим и (или) опытным игроком;
- Риск предоставления «внутренней информации» конкретной частной стороне, что даст ей несправедливое преимущество в ходе последующего закупочного процесса;
- Риск неверного направления работы по проекту в связи с неполной или недостоверной информацией, полученной в ходе зондирования рынка;

Этот риск может быть снижен, если проводящая зондирование рынка команда специалистов будет обладать необходимой компетенцией и навыками. Эта команда также должна будет обладать возможностями сохранять беспристрастность и устанавливать высокие нравственные и этические стандарты.

Для частного сектора

К выгодам, которые зондирование рынка предлагает частному сектору, относятся следующие:

- Возможность оценить приемлемость вариантов;
- Возможность поднять вопрос и сделать запросы относительно вариантов и закупочного процесса;
- Возможность приобрести ценное понимание практики работы, требований и приоритетов государственного сектора

К рискам частного сектора относятся собственные знания и решения, которые могут быть скомпрометированы, если ценное время будет расходоваться без каких-либо гарантий бизнеса.

Определение рамок бизнес-схемы и требований

Неверно определенные бизнес-схема и требования не могут точно отражать то, что необходимо нанимающему органу:

- Внимание не сконцентрировано на предоставление общественной услуги;
- Неточность и сложность для понимания;
- Неопределенность и неоднозначность, неспособность определить жесткие требования;
- Слишком высокая степень детализации и отсутствие возможностей для инноваций или альтернатив со стороны частного сектора.

Либо бизнес-схема может не соответствовать условиям рынка:

- Ее невозможно достигнуть известными способами (нереализуемость);
- Рынок не может обеспечить ее своевременную реализацию (отсутствие возможностей);
- Требуемые масштабы, уровень услуг или время развертывания не могут быть достигнуты (отсутствие возможностей);
- Рынок отсутствует либо не является достаточным (незрелость);
- Решение не соответствует политике государства (соответствующим законам и регуляциям) и общему направлению рынка;
- Оно подразумевает использование патентованных решений;
- Оно не смогло привлечь достаточный интерес для проведения конкурсных процедур.

Важно помнить о следующем:

- Не торопитесь с решениями; избегайте «фокусировки» на частных вопросах и предоставьте частному сектору возможность вносить свои поправки;
- Обсудите бизнес-модели: рассмотрите все возможные механизмы сотрудничества Правительства (представляемого нанимающим органом) и частным партнером;
- Обсудите способы работы подразделов ранка и их возможное влияние на проект ГЧП.

Зондирование рынка может выявить несколько вариантов

Результаты зондирования рынка не всегда предлагают один оптимальный вариант, иногда это ряд возможных вариантов. Эти варианты можно сопоставить и выяснить оптимальное направление движения с учетом стратегических целей Правительства. С другой стороны, варианты могут быть представлены и в приглашении к подаче предложений.

К факторам, которые необходимо учитывать при сопоставлении вариантов, относятся следующие:

- **Доступность:** ориентировочная стоимость для нанимающего органа.

- **Преимущества:** конкретные плюсы и минусы каждого варианта.
- **Риски:** изменения, которые каждый вариант предлагает в плане рисков (тип риска, масштаб и распределение).
- **Реалистичность:** насколько велика вероятность реализации каждого варианта, в частности, в плане технологии.
- **Рыночный интерес:** уровень вероятной заинтересованности рынка в варианте.

Памятная записка по результатам дискуссии

В данном разделе перечисляются определенные пункты для обсуждения и вопросы, которые необходимо рассмотреть в рамках мероприятий по зондированию рынка. Он предлагает руководство; фактическая дискуссия может включать ряд пунктов в дополнение к прилагаемому ниже списку.

Масштаб проекта, включая диапазон услуг

Разъясните и обсудите масштаб проекта, включая тип услуг; какие основные и второстепенные услуги создаются благодаря этому проекту?

Ожидания правительства и его роль в проекте (в т.ч. местных органов управления)

Объясните и обсудите цель проекта и планируемые выгоды для общества; роль агентств и (или) министерств в проекте, а также интересы и роль местных органов управления.

Технические аспекты и издержки проекта

Покажите предполагаемые технические требования (возможности, уровень обслуживания, архитектурная эстетика, пр.) и основные технические параметры проекта и их стоимость:

- Укажите компоненты финансовой реалистичности;
- Объясните основу проецирования спроса, планируемых финансовых показателей проекта и их исходные посылки.

Бизнес-схема или модель партнерских отношений

Объясните механизм ГЧП и сосредоточте дискуссию на следующих вопросах:

- Будут ли заинтересованы потенциальные частные партнеры?
- Комментарии и вопросы к схеме?
- Если существует серьезные проблемы, какие изменения могут быть необходимы, чтобы вариант стал возможным?
- Потребуется ли консорциум для создания и функционирования инфраструктуры?

Распределение рисков

Объясните, какие основные риски существуют, а также каким образом они могут быть распределены на основании предварительных правительственных концепций:

- Комментарии об изменениях в распределении рисков;

- Будущие возможности коммерческого развития (кроме тех, которые уже были включены в прогноз финансовых поступлений);
- В чем заключаются дополнительные коммерческие возможности для частного партнера?
- Объясните правила игры для развития и коммерческой эксплуатации второстепенного бизнеса?

Закупочные процедуры

Нанимающее агентство должно представить описание предлагаемой процедуры заключения контракта, которая является предметом основного интереса частного сектора:

- В чем заключаются основные проблемы с процедурой?
- Существуют ли конкретные требования?

Проведение дискуссий с частной стороной

Важной деятельностью в рамках зондирования рынка является проведение важных дискуссий с частным сектором, как групповых, так и индивидуальным. Таким образом, важно серьезно обсудить этот процесс и обеспечить его управлению

Встречи должны проводиться на официальной и профессиональной основе; они должны надлежащим образом протоколироваться. Для того чтобы избежать субъективной интерпретации и различия мнений относительно содержания встречи, передовой опыт подсказывает, что во встрече должны участвовать, по крайней мере, два штатных сотрудника, чтобы избежать встреч один-на-один.

Встреча должна начинаться с презентации нанимающего органа (при необходимости, с помощью консультантов), описания проекта, подчеркивания выгод от инвестиций и предлагаемой бизнес-схемы. После презентации проводится обсуждение. Это обсуждение должно быть открытым (свобода высказываний и равные возможности для всех участников), но при этом оно должно быть организованным (необходим хороший модератор) и протоколируемым.

Помимо общих дискуссий (раздел 7 выше), должно происходить обсуждение бизнес-схемы и требований к обслуживанию, а также должны высказываться позиции частной стороны. Команда по зондированию рынка должна попытаться узнать такую информацию, как:

- Возможный уровень заинтересованности в проекте;
- Техническая, а также деловая реалистичность предложений;
- График;
- Указанное соотношение цены и качества.

Важные соображения

- **Обсуждение расходов:** на этом раннем этапе расчеты являются приблизительными, в частности, 1-м этапе зондирования рынка цель заключается в общем определении реалий. Эта позиция должна быть четко представлена частной стороне.

- Во время 2-го этапа зондирования рынка, который может проводиться ближе к концу полномасштабного исследования ТЭО проекта, может быть уточнено представление о проектных расходах.
- **Специализация:** каждый потенциально приемлемый партнер имеет свою специализацию. Команда по зондированию рынка должна понимать специализацию каждой компании, участвующей в обсуждении зондирования рынка.
- **Непредвзятость и справедливость:** не следует предоставлять каких-либо преимуществ группам или компаниям, участвующим в зондировании рынка.

МОДУЛЬ 6

Материалы

Модуль 6
МАТЕРИАЛЫ



СТРАНИЦА ОСТАВЛЕНА ПУСТОЙ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ	2
ЗАЧЕМ НУЖНО ГЧП?	3
<i>Значение дорожного сектора для экономического развития</i>	<i>3</i>
<i>Новые проблемы, стоящие перед автодорожным сектором</i>	<i>5</i>
ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЕТ ГЧП?	7
<i>Общественный характер инфраструктуры</i>	<i>7</i>
<i>Коммерциализация инфраструктуры</i>	<i>9</i>
<i>Роль государственно-частного партнерства</i>	<i>12</i>
ОСНОВНЫЕ ТИПЫ ГЧП	14
<i>Основные принципы</i>	<i>14</i>
<i>Разнообразие вариантов</i>	<i>17</i>
ПРЕИМУЩЕСТВА ГЧП	24
НЕДОСТАТКИ ГЧП	32
ОБЗОР ОПЫТА ГЧП.....	38
ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	38
<i>Предыстория ГЧП</i>	<i>38</i>
<i>Программы ГЧП, реализуемые в мире в настоящее время</i>	<i>40</i>
БАЗЫ ДАННЫХ.....	42
<i>База данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры</i>	<i>42</i>
<i>В мире</i>	<i>46</i>
СУЩЕСТВУЮЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ	48
<i>Финансирование</i>	<i>48</i>
<i>Технологии</i>	<i>48</i>
ПРИМЕНЕНИЕ ГЧП	50
<i>Где может быть использовано ГЧП?</i>	<i>50</i>
<i>ГЧП и традиционные закупки</i>	<i>51</i>
ОСНОВНЫЕ УЧАСТНИКИ И ИХ ФУНКЦИИ.....	56
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР	58
<i>Нанимающий орган</i>	<i>58</i>
<i>Отделы ГЧП.....</i>	<i>59</i>
<i>Консультационные органы по вопросам ГЧП</i>	<i>59</i>
<i>Пользователи дорог</i>	<i>59</i>
ЧАСТНЫЙ СЕКТОР.....	61
<i>Концессионер.....</i>	<i>61</i>
<i>Акционеры</i>	<i>61</i>
<i>Коммерческие кредиторы</i>	<i>64</i>
<i>Рынки капитала.....</i>	<i>65</i>
<i>Подрядчики - строительные компании</i>	<i>66</i>
<i>Операторы.....</i>	<i>67</i>
<i>Страховые компании</i>	<i>68</i>
<i>Советники / консультанты</i>	<i>69</i>
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	72
<i>Международные финансовые организации.....</i>	<i>72</i>
<i>Экспортно-кредитные агентства</i>	<i>77</i>

СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГЧП	81
Цель и задачи программы ГЧП	83
Диагностика эффективности автодорожного сектора	85
<i>Производственные показатели сектора.....</i>	<i>86</i>
<i>Основные показатели для оценки общей эффективности транспортного сектора.....</i>	<i>87</i>
<i>Конкретные показатели для оценки дорожного (суб-) сектора и эффективности сети.....</i>	<i>88</i>
<i>Показатели мониторинга.....</i>	<i>88</i>
Благоприятные условия для ГЧП	90
Диагностика благоприятной среды для ГЧП.....	95
<i>Целенаправленная политика правительства</i>	<i>95</i>
<i>Благоприятный инвестиционный климат</i>	<i>96</i>
<i>Эффективное управление рисками</i>	<i>99</i>
<i>Эффективность государственного сектора</i>	<i>100</i>
<i>Эффективность частного сектора.....</i>	<i>102</i>
СТРАТЕГИЯ ГЧП	106
Уроки, извлеченные из действующих программ ГЧП	108
<i>Движущие силы ГЧП.....</i>	<i>111</i>
<i>Основы концепции ГЧП</i>	<i>112</i>
<i>Ограничения.....</i>	<i>113</i>
<i>Решение проблемы ограничений.....</i>	<i>118</i>
Основные шаги в рамках национальной программы ГЧП.....	122
<i>Шаг 1: Учреждение целевой рабочей группы по ГЧП</i>	<i>122</i>
<i>Шаг 2: Разработка и формулирование основ концепции ГЧП.....</i>	<i>123</i>
<i>Шаг 3: Определение изначальных проектов</i>	<i>125</i>
Путь развития ГЧП	128
<i>От уровня проектов до программного уровня ГЧП.....</i>	<i>130</i>
<i>Дорожная карта для ГЧП.....</i>	<i>132</i>
<i>Уточнение амбиций при проектном планировании.....</i>	<i>133</i>
ИНДИВИДУАЛЬНАЯ РАЗРАБОТКА СХЕМ ГЧП	3
Ключевые характеристики проектов	4
Варианты ГЧП.....	6
СФЕРА ОХВАТА	8
ХАРАКТЕР ПРОЕКТА	8
КОМПОНОВКА ЗАДАЧ	10
КОМПОНОВКА ПРОЕКТОВ	16
ВЛИЯНИЕ НА КОНКУРЕНЦИЮ.....	20
БРАУНФИЛД-КОНТРАКТЫ И КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТИ	21
ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕХНИЧЕСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ	22
РИСКИ	30
ВЫЯВЛЕНИЕ РИСКОВ.....	31
ОЦЕНКА РИСКОВ	35
РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РИСКОВ	39
СНИЖЕНИЕ РИСКОВ	46
ДОХОДЫ.....	52

Выплаты частному сектору.....	52
Источники доходов.....	52
Дорожное ценообразование.....	60
Взимание платы за проезд по дорогам.....	63
ФИНАНСИРОВАНИЕ.....	1
Использование частного капитала.....	1
Проектное финансирование.....	3
Финансовая структура.....	7
Государственное финансирование.....	8
Частное финансирование.....	9
Финансовая оценка.....	13
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ.....	25
Следует ли учитывать издержки ГЧП вне бюджета?.....	26
Современные подходы к учету и отчетности.....	29
ОТРАСЛЕВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И СТРАТЕГИЯ.....	3
Планирование и разработка политики.....	3
<i>Процесс планирования.....</i>	<i>5</i>
<i>Социально-экономическая оценка.....</i>	<i>10</i>
<i>Прогнозирование спроса.....</i>	<i>22</i>
<i>Технические и операционные стандарты.....</i>	<i>36</i>
<i>Организационная структура транспортного сектора.....</i>	<i>39</i>
<i>Стратегия содержания дорог.....</i>	<i>43</i>
<i>Системы управления дорогами.....</i>	<i>46</i>
<i>Финансирование сектора.....</i>	<i>48</i>
<i>Процесс планирования.....</i>	<i>53</i>
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ.....	57
Стимулирование позитивного воздействия.....	58
<i>Бедность и транспортный сектор.....</i>	<i>60</i>
<i>Сокращение бедности.....</i>	<i>63</i>
<i>Оценка дистрибутивных аспектов.....</i>	<i>66</i>
Снижение негативного воздействия.....	70
<i>Социальные последствия: землепользование и переселение.....</i>	<i>79</i>
Безопасность дорожного движения.....	83
<i>Ответственность государства.....</i>	<i>85</i>
<i>Функции дорожной полиции и функции оператора.....</i>	<i>86</i>
Участие общества и консультации с общественностью.....	88
<i>Термины и определения.....</i>	<i>89</i>
<i>Перспективы для пользователей дорог и местных жителей.....</i>	<i>91</i>
<i>Консультации с общественностью и регулирование.....</i>	<i>98</i>
<i>Механизмы консультаций с общественностью.....</i>	<i>99</i>
<i>Шесть критериев консультаций.....</i>	<i>102</i>
КОНЦЕПЦИЯ ГЧП.....	104
Законодательная база и регуляторные механизмы.....	107
<i>Регуляторные механизмы.....</i>	<i>107</i>
<i>Регулирование и регуляторы.....</i>	<i>113</i>

<i>Технические аспекты регулирования</i>	118
<i>Финансовое регулирование компаний, осуществляющих деятельность в сфере инфраструктуры</i>	122
МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ.....	131
<i>Типичные риски для проектов ГЧП в секторе автомагистралей и стандартные механизмы распределения рисков</i>	131
<i>Анализ рисков</i>	133
<i>Моделирование инфраструктурных рисков с использованием программного пакета INFRISK</i>	134
ФИНАНСОВАЯ МЕТОДИКА	136
<i>Платежи и поступления</i>	137
<i>Финансовая и (или) бюджетная поддержка, стимулы и гарантии</i>	140
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И РЕФОРМЫ	153
<i>Управление институциональными изменениями</i>	153
<i>Государственные организации</i>	155
<i>Отделы ГЧП и роль дорожного агентства</i>	160
УПРАВЛЯЕМОСТЬ.....	174
РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА И ОБУЧЕНИЕ	179
ПОДХОД	1
СОГЛАСОВАНИЕ ЦЕЛЕЙ	1
ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ГЧП	2
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО	4
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ БАЗА	4
<i>Конституционные принципы</i>	5
<i>Политика содействия развитию механизмов ГЧП и административная поддержка</i>	7
ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА	11
<i>Законодательство о концессиях и ГЧП</i>	11
<i>Отраслевое законодательство</i>	14
<i>Государственные закупки</i>	16
<i>Законодательство об иностранных инвестициях и иностранной валюте</i>	21
<i>Законодательство о праве собственности</i>	22
<i>Разрешение споров</i>	24
<i>Законодательство о компаниях</i>	34
<i>Законодательство об обеспечении и банкротстве</i>	37
<i>Налоговое законодательство</i>	39
<i>Нормы бухгалтерского учёта</i>	40
<i>Законодательство о труде</i>	40
<i>Законодательство об интеллектуальной и промышленной собственности</i>	41
<i>Законодательство по охране окружающей среды</i>	41
<i>Законодательство о конкуренции</i>	42
<i>Деликтное право</i>	43
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РАМКИ	45
<i>Реализация нормативных актов и организации, ответственные за их реализацию</i> .	45
<i>Стандарты</i>	46
ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ	48
<i>Оценка экстенсивности правовой базы</i>	49
<i>Оценка эффективности правовой базы</i>	50
КОРРЕКТИРОВКА ПРАВОВОЙ БАЗЫ	53

<i>Дорожная карта корректировки правовой базы</i>	53
<i>Сложности проведения корректировки правовой базы</i>	54
КОНТРАКТЫ	56
РАЗРАБОТКА КОНТРАКТА	58
<i>Выбор соответствующего контракта</i>	58
<i>Выбор концессионера</i>	60
ТИПЫ КОНТРАКТОВ	61
<i>Концессионный контракт</i>	61
<i>Строительный контракт</i>	63
<i>Контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание</i>	65
<i>Контракт на управление и техническое обслуживание</i>	66
<i>Контракты на консультационные услуги</i>	68
ПОЛОЖЕНИЯ КОНТРАКТА	70
<i>Завершение проекта и временные затраты</i>	70
<i>Объем работ</i>	72
<i>Проектирование</i>	72
<i>Потребность в финансовых средствах</i>	73
<i>Замена</i>	73
<i>Данные, заявления и заверения</i>	74
<i>Права землепользования</i>	74
<i>Меры по охране окружающей среды</i>	76
<i>В значительной степени неблагоприятные действия правительства</i>	76
<i>Формула ценообразования</i>	77
<i>Государственная поддержка и иные виды помощи</i>	79
<i>Вторичное развитие</i>	79
<i>Конвертируемость, замена и переводимость валюты</i>	80
<i>Перекрестное субсидирование</i>	81
<i>Статьи о запрете конкуренции или предоставлении исключительных прав</i>	82
<i>Местные требования</i>	83
<i>Компенсация за нарушение обязательств</i>	83
<i>Перерасход средств</i>	84
<i>Независимый инженер</i>	85
<i>Гарантия качества</i>	85
<i>Эксплуатационные требования, содержащиеся в контрактах по эксплуатации и техническому обслуживанию</i>	86
<i>Передача по завершению концессии</i>	86
ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	90
<i>Ответственность и возмещение ущерба</i>	90
<i>Разрешение споров</i>	91
<i>Форс-мажорная ситуация</i>	93
<i>Возможность переуступки и (или) заключение субподрядного договора</i>	95
<i>Конфиденциальность</i>	95
<i>Документация и обмен информацией</i>	95
ТИПОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДОГОВОРА	97
<i>Типовые договорные статьи по ответственности и возмещению убытков</i>	97
<i>Типовые договорные статьи по разрешению споров</i>	99
<i>Типовые договорные статьи о форс-мажорной ситуации</i>	105
<i>Типовые договорные статьи по возможности переуступки/заключению субподрядного договора</i>	106

<i>Типовые договорные статьи по конфиденциальности:</i>	109
<i>Типовые договорные статьи по документам и обмену информации</i>	111
Соглашения, облигации и гарантии	114
<i>Образование специальной проектной компании</i>	114
ПЕРЕЗАКЛЮЧЕНИЕ И УТОЧНЕНИЕ КОНТРАКТА	120
<i>Основания для перезаключения контракта</i>	120
<i>Рекомендации по усовершенствованию</i>	121
<i>Адаптация или перезаключение договоров</i>	122
ЭТАП 1: ИДЕНТИФИКАЦИЯ, ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ И ВЫБОР ПРОЕКТОВ	3
Цикл ГЧП	3
ВЫБОР ПРОЕКТОВ ГЧП	6
<i>Определение потенциальных проектов ГЧП</i>	6
<i>Определение приоритетов</i>	7
<i>Принятие решений и отбор проектов</i>	8
<i>Анализ по множеству критериев в контексте ГЧП</i>	9
<i>Критерии отбора проектов ГЧП</i>	11
<i>Процесс анализа по множеству критериев</i>	13
<i>Проверенный на практике пример анализа по множеству критериев</i>	14
СООТНОШЕНИЕ ЦЕНЫ И КАЧЕСТВА И КОМПАРАТОР ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА (КГС)	19
<i>Что такое КГС?</i>	21
<i>Количественные показатели КГС</i>	23
<i>Применение КГС</i>	28
ЭТАП 2: КОМПЛЕКСНАЯ ЭКСПЕРТИЗА И ОБОСНОВАНИЕ	31
СОДЕРЖАНИЕ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ (ТЭО)	33
<i>Техническая оценка</i>	34
<i>Социально-экономический анализ затрат и выгод</i>	34
<i>Финансовый анализ</i>	36
<i>Оценка и распределение рисков</i>	36
<i>Бизнес-кейс ГЧП</i>	36
ТЕХНИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА	38
<i>Прогнозирование спроса</i>	38
<i>Технические аспекты</i>	42
<i>Технологии</i>	42
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА	43
<i>Обоснование проекта</i>	43
<i>Основы затрат и выгод</i>	43
<i>Экономическая внутренняя норма доходности и чистый дисконтированный доход</i>	48
<i>Риск и уязвимость</i>	49
СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ	51
ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ	53
<i>Вводные данные финансового моделирования</i>	53
<i>Результаты финансового моделирования</i>	55
<i>Оценки методом финансового моделирования</i>	55
<i>Повышение тарифов</i>	56
<i>Финансовый анализ и концессионные соглашения</i>	57
<i>Повышение кредитного качества</i>	58
<i>Оценка государственной финансовой поддержки</i>	59
МЕХАНИЗМЫ ГЧП	65

<i>Выбор схемы ГЧП</i>	65
<i>Широко используемые механизмы</i>	68
<i>Другие аспекты механизма СВЭП («Строительство-владение-эксплуатация-передача»)</i>	69
<i>Контракты, основанные на эффективности (КОЭ) и обслуживание дорожной сети</i>	70
УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ	72
<i>Идентификация рисков</i>	72
<i>Распределение рисков</i>	72
<i>Меры по снижению рисков</i>	74
<i>Практические аспекты риска и условные обязательства</i>	74
<i>Снижение рисков в автодорожных проектах ГЧП</i>	78
ЭТАП 3: КОНТРАКТНО-ЗАКУПОЧНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	80
ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ЗАКУПОК	82
<i>Зачем участвовать в тендере?</i>	82
<i>Конкуренция: гарантии эффективности и недопущение коррупции</i>	82
НЕЗАПРАШИВАЕМЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ	85
<i>Почему появляются нежелательные предложения?</i>	85
<i>Проблемы с незапрашиваемыми предложениями</i>	86
<i>Новый взгляд на незапрашиваемые предложения</i>	87
<i>Система работы с незапрашиваемыми предложениями</i>	90
<i>Принципы и связанный с ними выбор</i>	90
<i>Резюме</i>	90
ВОПРОСЫ ТЕНДЕРА	92
<i>Определение объема работ</i>	92
<i>Прочие соображения</i>	92
<i>Определение ожидаемых результатов</i>	94
КОНКУРСНЫЕ ТОРГИ	96
<i>Обеспечение конкуренции и прозрачности</i>	96
<i>Привлечение лучших возможных претендентов</i>	97
КОНЦЕССИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНКУРСНЫХ ТОРГОВ	98
<i>Предварительный квалификационный отбор</i>	99
<i>Подготовка проекта контракта</i>	102
<i>Торги</i>	103
<i>Конкурсная документация</i>	106
<i>Критерии оценки</i>	108
<i>Переговоры по контракту и присуждение контракта (одноэтапная процедура)</i>	112
<i>Переговоры по контракту и присуждение контракта (двухэтапная процедура)</i>	113
КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНКУРСНЫХ ТОРГОВ	114
<i>Предварительный квалификационный отбор</i>	115
<i>Разработка проекта контракта</i>	117
<i>Проведение тендера</i>	119
ЭТАП 4: ПРИСУЖДЕНИЕ КОНТРАКТА	122
ПЕРЕГОВОРЫ С ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ	122
ФИНАНСОВОЕ ЗАКРЫТИЕ	122
СТРУКТУРА РИСКОВ	123
ЭТАП 5: УПРАВЛЕНИЕ КОНТРАКТАМИ	126
ОПРЕДЕЛЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ КОНТРАКТАМИ	127

<i>Вопросы, затрагиваемые в рамках управления контрактами</i>	127
<i>Деятельность в рамках управления контрактами</i>	128
<i>Подготовка к управлению контрактами</i>	129
<i>Критерии управление контрактами в рамках проектов платных дорог</i>	130
<i>Финансовые аспекты управления контрактом</i>	131
<i>Организационные аспекты управления контрактами</i>	131
ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ КОНТРАКТОМ	133
<i>Задачи по управлению контрактом во время закупочно-контрактной деятельности</i>	134
<i>Этап строительства</i>	134
<i>Этап предоставления услуг</i>	135
ПЕРЕДАЧА ОБЪЕКТОВ ПО ЗАВЕРШЕНИИ КОНТРАКТА	136
<i>Требования к возврату объекта правительству</i>	136
<i>Качество предоставляемых услуг</i>	137
<i>Остаточный ресурс</i>	137
ПОПРАВКИ К КОНТРАКТАМ И УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ	139
ПОПРАВКИ И ИЗМЕНЕНИЯ В КОНТРАКТАХ ГЧП	139
<i>Основные недостатки</i>	139
<i>Эпизодические преимущества</i>	140
<i>Причины и результаты повторных переговоров</i>	140
<i>Кто инициирует процесс повторных переговоров?</i>	142
<i>Уроки, извлеченные из пересмотра контрактов</i>	142
<i>Прочие изменения в контракте</i>	144
РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ	145
<i>Необходимость разрешения споров</i>	145
<i>Опыт Чили</i>	146
КОНСУЛЬТАНТЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ	147
СТОИМОСТЬ УСЛУГ КОНСУЛЬТАНТОВ	149
УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КОНСУЛЬТАНТОВ	150
ВИДЫ НЕОБХОДИМЫХ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ НАВЫКОВ	151
<i>Технико-экономическое обоснование и процесс сделки</i>	152
<i>Знание рынка</i>	152
<i>Коммуникативные навыки</i>	153
ПОСОБИЕ РРІАФ И ВСЕМИРНОГО БАНКА ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ КОНСУЛЬТАНТОВ	154
ОРГАНИЗАЦИЯ	155
<i>Поиск активных сторонников</i>	155
ПРОЦЕСС ДИАЛОГА	158
ЗОНДИРОВАНИЕ РЫНКА	159
<i>Задачи зондирования рынка</i>	160
<i>К каким представителям частного сектора следует обращаться?</i>	162
<i>Преимущества и риски зондирования рынка</i>	162
ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАМОК БИЗНЕС-СХЕМЫ И ТРЕБОВАНИЙ	164
<i>Зондирование рынка может выявить несколько вариантов</i>	164
ПАМЯТНАЯ ЗАПИСКА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ДИСКУССИИ	166
<i>Масштаб проекта, включая диапазон услуг</i>	166
<i>Проведение дискуссий с частной стороной</i>	167
<i>Важные соображения</i>	167

ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: БРАЗИЛИЯ.....	5
<i>Предыстория</i>	5
<i>Дорожные концессии</i>	6
<i>Дополнительная информация</i>	14
ГОРОДСКИЕ ДОРОЖНЫЕ КОНЦЕССИИ В САНТЬЯГО, ЧИЛИ.....	16
<i>Чилийская программа концессий</i>	16
<i>Описание проекта</i>	17
<i>Выводы и уроки</i>	24
<i>Дополнительная информация</i>	25
АВТОМАГИСТРАЛЬ А6, ХОРВАТИЯ	27
<i>Предыстория развития ситуации в стране</i>	27
<i>Административная организация</i>	28
<i>Обзор проекта А6</i>	29
<i>Выводы и уроки</i>	36
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ФРАНЦИЯ	38
<i>Описание случаев из практики</i>	38
<i>Эксплуатация платных дорог во Франции</i>	39
<i>Эволюция системы платных дорожных сетей</i>	41
<i>Эволюция финансирования автомобильных дорог во Франции</i>	44
<i>Выводы</i>	47
<i>Обзор проекта</i>	49
<i>Описание проекта</i>	51
<i>Другие автодорожные проекты</i>	55
<i>Выводы и уроки</i>	56
<i>Дополнительная информация</i>	58
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ИНДИЯ	59
<i>Предыстория</i>	59
<i>Процесс ГЧП в Индии</i>	60
<i>Последние изменения в рамках ГЧП</i>	66
<i>Обзор развития автодорожного сектора и ГЧП</i>	70
<i>Выводы и уроки</i>	73
<i>Дополнительная информация</i>	74
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ИНДОНЕЗИЯ	77
<i>Предыстория развития ГЧП в Индонезии</i>	77
<i>Сектор платных автомобильных дорог и ГЧП</i>	81
<i>Программа/проекты в области автомобильных дорог</i>	86
<i>Выводы и уроки</i>	89
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: КОРЕЯ.....	92
<i>Предыстория</i>	92
<i>Инвестиции в инфраструктуру</i>	93
<i>История ГЧП</i>	94
<i>Рамки ГЧП</i>	96
<i>Последние тенденции развития ГЧП в автодорожной сфере</i>	99
<i>Выводы и уроки</i>	100
ПЛАТНАЯ ДОРОГА N4 ИЗ ЮЖНОЙ АФРИКИ В МОЗАМБИК.....	103
<i>Предыстория</i>	103
<i>Обзор и описание проекта</i>	103
<i>Опыт, полученный в различные этапы проекта до настоящего времени</i>	105
<i>Выводы и уроки</i>	106
КОНТРАКТЫ, ОСНОВАННЫЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТИ (КОЭ) В СЕРБИИ	108

<i>Предыстория</i>	108
<i>Описание проекта</i>	108
<i>Конкретные характеристики КОЭ</i>	111
<i>Опыт, полученный в различные этапы проекта</i>	113
<i>Выводы и уроки</i>	113
ПЛАТНАЯ АВТОМАГИСТРАЛЬ М6, ВЕЛИКОБРИТАНИЯ	115
<i>Предыстория</i>	115
<i>Вопросы и стратегия ГЧП</i>	118
<i>Выводы</i>	120
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: США	123
<i>Предыстория</i>	123
<i>ГЧП в автодорожной сфере</i>	124
<i>Примеры процесса реформирования ГЧП с приведением случаев из практики (1988 – 2007 гг.)</i>	128
<i>Автодорожные проекты в рамках ГЧП в других штатах</i>	137
<i>Выводы и уроки</i>	138
ИЗУЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА: ЗАМБИЯ	141
<i>Контекст</i>	141
<i>Мотивация для контрактов, основанных на эффективности</i>	142
<i>Движение в направлении контрактов, основанных на эффективности и результатах (КОЭР)</i>	144
<i>Усвоенные уроки</i>	147
ФИНАНСОВЫЕ МОДЕЛИ	148
Графическая модель для финансовой симуляции автодорожных проектов в рамках ГЧП.	
Руководство для пользователя	151
<i>Рабочие листы</i>	151
<i>Сводка допущений и результатов</i>	154
<i>Индикаторы/показатели проекта</i>	156
<i>Данные о проекте</i>	156
<i>Комментарии</i>	159
Числовая модель для симуляции финансовой ситуации автодорожных проектов в рамках ГЧП. Руководство для пользователя	160
<i>Основные характеристики числовой финансовой модели</i>	160
<i>Случаи из практики</i>	161
<i>Периоды проекта</i>	164
<i>Стоимость строительства</i>	164
<i>Поступления</i>	165
<i>Периодические издержки</i>	167
<i>Макроэкономические данные</i>	168
<i>Финансовая структура</i>	169
<i>План финансирования</i>	171
<i>Эксплуатационные субсидии</i>	172
<i>Бухгалтерский учет</i>	173
<i>Результаты</i>	175
<i>Проверка финансовых результатов</i>	181
<i>Система графического моделирования</i>	182
<i>Диапазон проектных значений – краткий обзор</i>	185
БИБЛИОГРАФИЯ	188

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ..... 201

ФАЙЛЫ «СБОРНИКА»..... 205

Кредитный рейтинг, свидетельствующий о высокой способности эмитента своевременно и полностью выполнять свои обязательства (по международной шкале Standard & Poor's) .1
International Organization for Standardization6

Модуль 6 МАТЕРИАЛЫ



Изучение международного опыта, финансовые модели, библиография, основные вопросы, файлы «Сборника»

В Модуле 6 представлена дополнительная справочная информация и аспекты для модулей «Сборника», а также конкретные функции, предназначенные для помощи в представлении и распространении

материалов, связанных со «Сборником».

В разделе «Изучение опыта» представлены как хорошо, так и менее хорошо известные примеры ГЧП на всех пяти континентах, которые охватывают спектр вариантов ГЧП, начиная от основанных на эффективности контрактов на обслуживание и заканчивая концессиями на магистрали по схеме СЭП. В разделе «Изучение опыта» рассматривается специфика конкретного проекта в рамках ГЧП (семь проектов) или разработка и применение политики и стратегии в отношении проектов и программ ГЧП (предлагается анализ опыта шести стран).

Раздел «Финансовые модели» предназначен для ознакомления не связанных с финансированием пользователей с основами проектного финансирования и разъяснения ключевых параметров, касающихся финансовой эффективности дорожного проекта. Предлагаются две модели, графическая модель в качестве методического пособия для симуляции финансовой ситуации и цифровая модель для первичного анализа проекта перед началом работы над составлением технико-экономического обоснования возможных вариантов ГЧП, включая возможные ставки платежей и уровни субсидий.

Раздел «Библиография» является основным источником информации о документации, включенной в «Сборнике». Каждый список документов содержит основные справочные данные, основную тематику документа и ссылки на соответствующие документальные источники, включая pdf-файлы, веб-ссылки и сайты издателей. Все pdf-файлы включены в «Сборнике» для упрощения работы с информацией.

«Основные вопросы»: данный раздел содействует применению «Сборника» по ряду основных вопросов, связанных с развитием ГЧП, в частности, по отношению к вопросам, рассматриваемым в ряде разделов «Сборника». По каждому основному пункту, серия вопросов направляет пользователя в соответствующий раздел «Сборника». Раздел также представляет краткое содержание других сборников методических материалов Всемирного банка, которые могут помочь в некоторых аспектах, связанных с развитием ГЧП в дорожном секторе.

Раздел «Файлы «Сборника» позволяет загрузить pdf-версию всего «Сборника» и всех рисунков «Сборника» с профессиональным разрешением для консультаций, составления отчетов и презентаций, а также полную CD-ROM версию с обложкой и наклейкой для компакт-диска.

Изучение международного опыта

Бразилия

Привлечение частного сектора к развитию дорожной инфраструктуры Бразилии отразилось на более качественном уровне управления и инвестиций в реконструкцию сети. В Бразилии существуют три уровня правительства (федеральное правительство, правительства штатов и муниципалитетов), каждое из которых управляет широким спектром концессий, сталкиваясь с собственными проблемами и принимая собственные решения. В разделе «Случаи из практики» рассматриваются программы автодорожных концессий федерального правительства и правительства штата Риу-Гранди-ду-Сул.

Городские дорожные концессии в Сантьяго, Чили

Это первый в мире случай, когда в дорожной сфере большого города почти одновременно было реализовано взимание платы за проезд при свободном движении транспорта и передача дорог по тендеру четырем различным операторам. Этот проект преодолел ряд проблем, в особенности, вопросов планирования, таких как качество обслуживания клиентов и общественного мнения.

Автомагистраль А6, Хорватия

Компания ARZ демонстрирует быстрый прогресс Хорватии в области предприятий ГЧП, которые довели плотность шоссейных дорог до рекордного уровня. В разборе случаев из практики обсуждаются многие основополагающие аспекты этого проекта.

Франция

Франция имеет большую историю платных автомобильных дорог после введения в силу первого закона о платных автомобильных дорогах в 1955 г. Французская система платных автомобильных дорог с этого времени испытала ряд схем, начиная от целиком государственной системы и заканчивая приватизированной системой, несмотря на отсутствие непрерывной эволюции. В разделе представлено развитие платных автомобильных дорог во Франции с учетом основных проблем.

Автомагистраль М1/М15, Венгрия

Проект М1/М15 представляет собой идеальный проект для разбора случаев из практики, так как он показывает, как крупный инфраструктурный проект может

быть успешно реализован на основе проектного финансирования, при этом также демонстрируя, что комбинация плохой подготовки и отсутствие политической поддержки может очень быстро ухудшить перспективы проекта.

Индия

Индия – это страна, которая в последнее десятилетие зарекомендовала себя в качестве одного из ведущих сторонников ГЧП. Из национальной стратегии следует, что потребности инфраструктуры страны огромны и не могут быть удовлетворены без дополнительного финансирования через развитие ГЧП, вывод, который все чаще выявляется с течением времени. На основании успешного применения в автодорожном секторе Индии, аннуитетная концессионная модель ГЧП имеет потенциал для привлечения частного финансирования в другие секторы, которые зачастую не генерируют достаточных поступлений для поддержки моделей типа СЭП или моделей концессионного типа, а также представляет важный опыт для других правительств рассматривающих решения ГЧП для обеспечения частного финансирования без необходимости резкого роста тарифов или пользовательских платежей.

Индонезия

Индонезия прошла долгий путь в развитии платных дорог. Проекты были начаты более 30 лет назад и было построено более 1000 км дорог. При этом первые значимые регуляции и инициатива ГЧП в конце 1990-х были приостановлены азиатским кризисом, при том, что второй раунд деятельности по ГЧП начинался медленно, даже после принятия новых положений о ГЧП в 2005 г. В сравнении со многими странами Индонезия сделала существенный и, возможно, достаточный прогресс в развитии концептуальных и нормативно-правовых рамок, хотя еще многое предстоит сделать для усовершенствования правил.

Корея

Корея представляет очень хороший пример того, как эффективные действия правительства содействуют продвижению частных капиталовложений в инфраструктуру и обеспечению обширной сети почти в 3000 км национальных автомобильных дорог. При этом основной урок из опыта этой страны заключается в важности изначальных схем для ГЧП, которые могут быть не идеальными. Значение мониторинга программы ГЧП и наличие гибкости для корректировки программы имеет, таким образом, большое значение. Корея сделала и продолжает делать значительные изменения в свои правила, касающиеся ГЧП.

Контракт, основанный на эффективности (КОЭ) в Сербии

В разделе представлен проект по ремонту и техническому обслуживанию финансируемый преимущественно международными организациями и управляемый государственным предприятием «Дороги Сербии» (ГПДС). Контракты содержат конкретные показатели, такие как параметры технического обслуживания в зимний период, вопросы безопасности и экологии.

Платная дорога N4 из Южной Африки в Мозамбик

Этот проект представляет пример успешной реализации ГЧП в области платных дорог в африканском контексте. Проект является производным политической воли к экономической кооперации между соседними странами, Южной Африкой и Мозамбиком, и, кроме того, имеет более широкие ответвления в другие страны региона SADC.

Платная дорога M6, Великобритания

В разделе представляет первый и единственный автодорожный проект с фактическим взиманием платы за проезд в рамках британской программы ГЧП (за исключением основных мостов). Произошла значительная задержка с реализацией в связи с общественными возражениями как по отношению к дорогам, так и к взиманию платы за проезд по ним. Впоследствии проект получил рефинансирование после открытия, при этом общие финансовые выгоды были разделены между правительством и концессионером на безконтрактной основе.

США

Несмотря на то, что частный сектор всегда играл значительную роль в обеспечении общественной инфраструктуры в США (особенно в секторе водоснабжения и управления отходами), участие частного сектора медленно развивалось в области транспорта по сравнению с другими странами. При этом в связи с повышением спроса на автомагистрали и растущей нехваткой финансирования со стороны штатов, в последнее время были разработаны различные методы ГЧП.

Замбия

Замбия обладает успешным, и, вероятно, недооцененным опытом в области контрактов, основанных на эффективности, из которого можно сделать ряд выводов. В течение последних 10 лет эти контракты стали нормой для целого ряда работ по техническому обслуживанию.

Изучение международного опыта: Бразилия

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

А) Ряд практических ограничений на реализацию первого пакета дорожных концессий был выполнен, включая экономический кризис, нехватку опыта, развитие обходных путей для избежания оплаты за проезд по дороге, негативное отношение правительства и концессионеров.

В) Множественность уровней управления привело к различным формам дорожных концессий. Отдельно разработанные концессии федерального правительства и штатов столкнулись с различными проблемами и привели к различным результатам.

С) Использование перекрестного субсидирования, при котором преимущества автомагистралей с высокой интенсивностью движения компенсируют потери шоссе с низкой интенсивностью движения привело к положительным результатам.

Д) Участие частного сектора в дорожной инфраструктуре сказалось на более высоком уровне управления и инвестиций в ремонт сети.

Е) Опыт, приобретенный в работе над первым пакетом дорожных концессий, был успешно применен в планировании второго пакета.

Предыстория

Бразилия имеет три уровня администрации: Федеральное правительство, 26 штатов и один федеральный округ, а также муниципалитеты. Федеральное правительство отвечает за объекты инфраструктуры национального значения, тогда как штаты и муниципалитеты управляют местной инфраструктурой. В дорожном секторе, например, Федеральное правительство планирует и строит дороги между штатами, тогда как штаты осуществляют администрирование сети внутри штатов.

Дорожная сеть Бразилии в 2006 г. составляла 1,6 миллиона км; федеральная сеть достигает 73,009 км, из которых 58,152 км имели твердое покрытие. Автомобильные дороги представляют наиболее важный вид транспорта, они отвечают за 65% грузоперевозок и 95% пассажиропотока. Объемы движения на 20% состоят из тяжелых автомобилей и на 80% - легковых и легких коммерческих автомобилей.

Несмотря на ее значимость, последние исследования показывают, что сети автомобильных дорог не хватает значительных объемов капиталовложений (СНТ, 1999; Всемирный банк, 2007). Доля ВВП, выделяемая на финансирование автомобильных дорог, снизилась с 1,51% в 1975 г. до 0,54% в 1982 г. и менее 0,1% в 1998 г.; следовательно, присутствует спад роста сети, который составил 12% в год в 1975 г. и упал до 2% в год в 1996 г. г.

В последние годы инвестиции в ремонт и техническое обслуживание были достаточны только для того, чтобы избежать ухудшения качества сети; тем не менее, чтобы повысить долю дорог в хорошем состоянии с 25% в 2007 г. до 63% и избежать инвестиций в ненужную перестройку, согласно расчетам Всемирного банка, в течение следующих шести лет объем инвестиций должен составить 1,2 миллиарда (0,6 миллиарда долларов США) в год.

В Бразилии обеспечение дорожной инфраструктуры частным сектором стимулировалось жесткой нехваткой государственных средств, что привело к ухудшению качества дорог и требовало огромных инвестиций в восстановление, техническое обслуживание, эксплуатацию и расширение сети. В этой ситуации стали укрепляться партнерские отношения между государственным и частным секторами. Ресурсы частного сектора стали альтернативным решением для периода кризиса. Вначале, с 1995 г. привлечение частного сектора происходило посредством концессий. В последнее время, для привлечения частных предприятий в проектах с небольшой или нулевой экономической отдачей, правительство приняло в декабре 2004 г. закон, регулирующий учреждение государственно-частного партнерства - ГЧП.

Дорожные концессии

Федеральная программа дорожных концессий была начата под ответственность DNER (Бразильского национального департамента дорог, который сменил в 2002 г. DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte), правительственное учреждение (вариант государственного предприятия). Как способ сокращения проблем, связанных со сбором платы за проезд, а также для повышения прозрачности и эффективности в 2001 г. был принят закон, учреждающий Национальное агентство наземного транспорта (АНТТ), чья основная обязанность заключалась в координации и регулировании дорожных концессий.

Первый пакет дорожных концессий включал 5 концессий, предоставленных федеральным правительством (конкурсные торги проводились DNER в период с 1994 по 1997 гг.), а также два контракта между федеральным правительством и концессионерами в Риу-Гранди-ду-Сул (где торги проходили под эгидой правительства штата и впоследствии были переданы в федеральную компетенцию).

Во втором пакете 7 концессий на 2600 км в целом были проданы на аукционе в октябре 2007 г. Институциональные механизмы, изложенные в Федеральной концессионной программе, предусматривают собственность федерального правительства на объекты и регулирование концессий. Инвестиции, эксплуатация и сбор поступлений находятся в компетенции частного оператора.

Концессии в штатах управляются правительствами штатов, и в их основе лежат дороги федерального значения в соответствии с заключенным соглашением; они состоят из участков дорог, делегированных штатам для включения в широкую программу концессий. В нее входят в основном существующие концессии, состоящие из участков дорог, делегированных штатам и переданных по контракту частным компаниям по результатам тендерного процесса в штатах Парана и Риу-Гранди-ду-Сул (с протяженностью в 3008 км); а также концессии, оператором которых выступают государственные компании самих штатов.

Частное управление дорогами привело к хорошему уровню обслуживания концессионированной сети. Публикуемое с 1999 г. исследование CNT показывает, что количество дорог, относимых в разряд хороших или очень хороших, выросло с 19,7% в 1999 г. до 26,1% в 2007 г. Среди тридцати лучших магистралей, 24 - платные дороги. Концессии предлагают хорошие условия движения и качественное обслуживание, что имеет положительное влияние на экономику.

В декабре 2004 правительство приняло закон, учреждающий ГЧП. В рамках ГЧП частный сектор имеет право получать оплату с пользователей (как в концессионных схемах), а также денежные переводы от правительства. В данное время положения о концессиях и ГЧП разделены, с тем, чтобы позволить выбор разработки проекта в качестве концессии или ГЧП.

Федеральная программа

Центральное правительство начало программу федеральных дорожных концессий в 1993 г. Основные черты контракта на Виа Дутра (т.е., скоростной трассы между Рио-де-Жанейро и Сан-Паулу), представляющие основные характеристики проектов первого этапа, включают следующее:

- Концессии вручались участнику торгов, предложившему минимальный тариф;
- Финансовая структура на 32% состояла из собственного капитала и на 68% - заемного, последний включал 45% средств Национального банка экономического развития (BNDES), 10% - средств кредиторов и 13% - средств Международной финансовой корпорация (МФК) и иностранных банков;
- Концессионные соглашения включают подробное описание работ по строительству и техническому обслуживанию, которые должен проводить концессионер, а также ежедневные штрафы, налагаемые в случае невыполнения конкретных графиков;
- Концессионеру разрешено приступить к взиманию платежей после выполнения первичных работ; приблизительно через 4-6 месяцев после вручения концессии;
- Концессионер берет на себя риск, связанный с движением транспорта, при этом он имеет право пересмотра уровней тарифов в случае значительного изменения расходов;
- Движение по маршруту в основном сосредоточено в городских зонах, чем на длинных дистанциях, с объемов в приблизительно 25000-30000 автомобилей в день в штате Сан-Паулу и 15000-20000 в штате Рио-де-Жанейро, а также в пределах 80000 -150000 рядом с городами Сан-Паулу и Рио-де-Жанейро;
- Одинаковая базовая ставка (тариф за км) оплачивается на всех четырех пунктах взимания платы вдоль маршрута; а также
- Концессионер имеет право использовать альтернативные источники поступлений, в основном посредством коммерческого развития, связанного с концессиями (например, станции технического обслуживания).

ХАРАКТЕРИСТИКИ ПЕРВОГО ПАКЕТА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ДОРОЖНЫХ КОНЦЕССИЙ В БРАЗИЛИИ *								
Участок дороги	Длина (км)	Дата подписания контракта	Срок концессии (годы)	Ориент. объем инвестиции (млн. дол. США)	Прогноз автомобилей в день	Инвестиции (на км в год) дол.	Развитие системы тарифов за проезд (дол / км)**	
							1998 г.	2008 г.
Мост Риу-Нитерой	13,2	дек. 94	20	70	72	265152	0,057	0,144
Рио-де-Жанейро-Жуис-ди-Фора	179,7	окт. 95	25	150	58	33388	0,027	0,020
Президенти-Дутра	406,6	окт. 95	25	720	197	70831	0,018	0,040
Рио-де-Жанейро - Ален-Параиба	144,4	ноя. 95	25	150	30	41551	0,032	0,026
Озориу - Порту Алегри	112,3	март 97	20	20	60	8904	0,030	0,026
Итого / в среднем	856,4		23	1110	834	83965	0,032	0,045
*за исключением двух концессий в Риу-Гранди-ду-Сул, которые были переданы федеральному правительству.								
** в существующих ценах и при существующем обменном курсе; при том, что в целом тарифы на общественные услуги снизились в долларовом выражении, они повысились (в реальном исчислении) в национальной валюте.								

Источник: Информация, предоставленная консультантами

Бразильский опыт платных дорог подчеркивает ряд вопросов в отношении их развития. Некоторые из этих вопросов важны для анализа лучшего опыта в будущем. К ним относятся следующее:

Вызывала интерес практика перекрестных субсидий; случаи, когда прибыль от эксплуатации платной дороги с высоким объемом движения используется для покрытия потерь, возникающих на участках с низким объемом движения (или на бесплатных участках) сети (эта система, в частности, используется в некоторых штатах, таких как Риу-Гранди-ду-Сул и Парана). Субсидии также используются на отдельных платных дорогах, таких как Виа Дутра, где те, кто едет на большое расстояние, платит за проезд, тогда как местные водители могут заезжать на трассу и покидать ее бесплатно.

Общие результаты этого первого пакета дорожных концессий были положительными, несмотря на множественные возникшие проблемы. Нехватка опыта, создание регулирующего органа после вручения концессий, стратегическое поведение правительства и операторов, усиленное информационной асимметрией, были основными вызовами, возникшими в этих первых концессиях.

Экономический кризис 2002 г. явился вызовом для частных инвесторов. Кризис начался с президентской кампании. Участники рынков опасались победы левого

кандидата Луиса Инасиу Лула да Силва, лидера Партии трудящихся (Partido dos Trabalhadores). Бразильская валюта - реал – была девальвирована с 2,35 за доллар до 4 за доллар в течение 4 месяцев; также вырос и страновой риск. В качестве крайней меры для остановки девальвации и избежания опасного кризиса, МВФ выделил кредит в 30 миллиардов долларов США. Лула выиграл выборы в октябре и приступил к своим обязанностям в январе 2003 г., возглавив первое левое правительство в Бразилии. Ожидаемый рынком хаос не состоялся. Правительство выдержало условия, поставленные МВФ и по некоторым пунктам превысило обещания. Реал вернул свою стоимость и устойчивость, страновой риск упал и инфляция была в значительной степени снижена.

Примером стратегического поведения правительства было одностороннее решение о снижении тарифов за проезд или непринятии своих программных поправок в целях привлечения общественной поддержки в ходе избирательных кампаний. Это происходило во многих штатах. В Паране лишь 50 дней после того, как было начато взимание платы за проезд, правительство снизило тарифы на 50%. Тарифы были пересмотрены в 2000 для компенсации потерь, возникших в этот период. При том, что основная проблема была решена, сам этот факт подчеркивает проблему несогласованности действий правительства и колебаний между долгосрочными обязательствами и краткосрочными политическими интересами.

В проведенном в 2005 г. исследовании 21 бразильского регулирующего органа, (Всемирный банк, 2007) более 50% респондентов сообщили, что начальство вмешивалось в окончательное решение, по крайней мере, однажды. Новый закон, определяющий деятельность регулирующих органов, под названием «lei das agencias reguladoras», составленный в 2004 г., но еще не одобренный, направлен на укрепление регулирующей роли агентств.

Второй пакет концессий покрывает 2600,78 км и состоит из семи лотов. Опыт, приобретенный при регулировании первых концессий, был применен при разработке этого второго пакета. Он включает более удачное распределение рисков, он наделяет большими обязанностями, но также оставляет больше свободного пространства для частного оператора. Правила регулирования сейчас в большей степени сосредоточены на экономических и качественных аспектах, чем на технических требованиях, как это было в первом пакете.

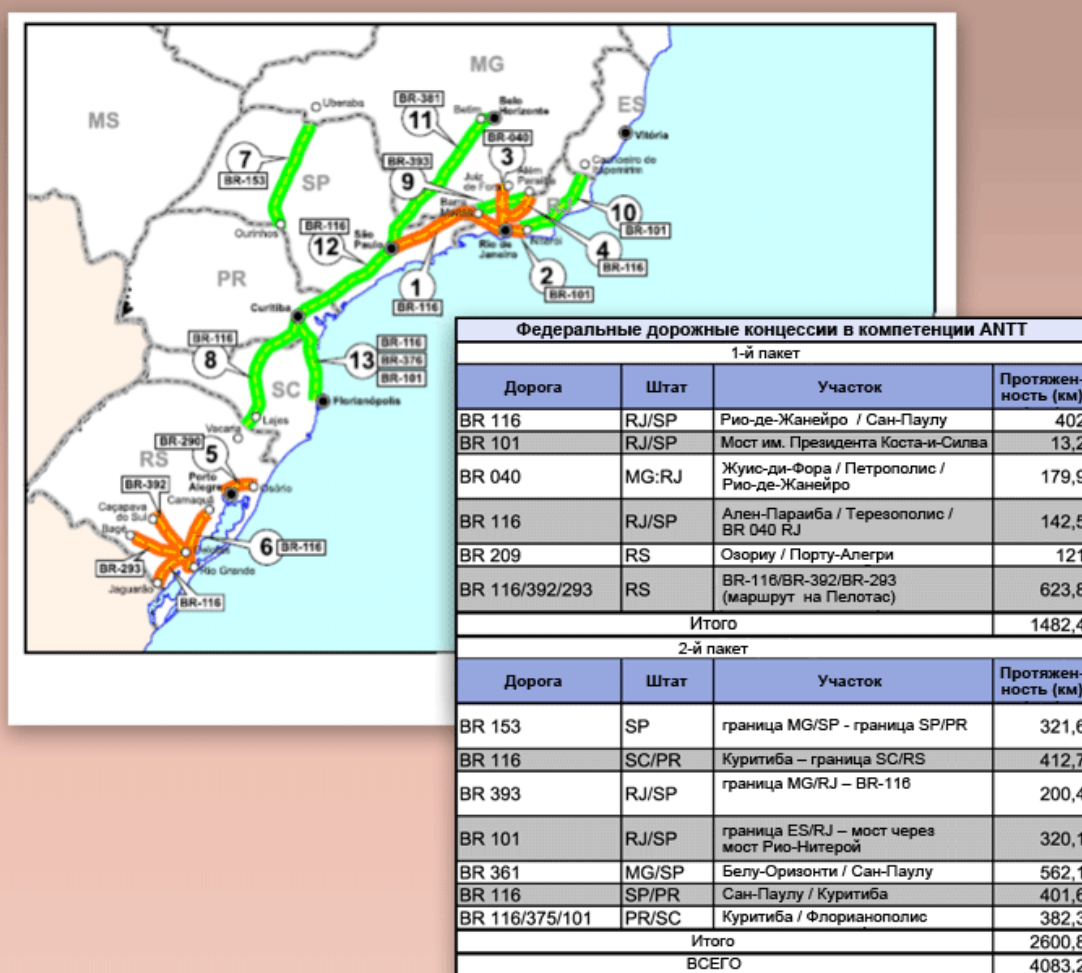
ХАРАКТЕРИСТИКИ ВТОРОГО ПАКЕТА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ДОРОЖНЫХ КОНЦЕССИЙ В БРАЗИЛИИ

BR-116/PR/SC	Куритиба - Участок SC/RS	412,70
BR-376/PR - BR-101/SC	Куритиба - Флорианаполис	382,33
BR-116/SP/PR	Сан-Паулу- Куритиба (Режис Биттенкорт Bitencourt)	401,60
BR-381/MG/SP	Белу-Оризонти - Сан-Паулу (Фернау Диас)	562,10
BR-393/RJ	Участок MG/RJ – соединение с Виа Дутра	200,35

BR-101/RJ	Понти Рио-Нитерой – Участок RJ/ES	320,10
BR-153/SP	Участок MG/SP - Участок SP/PR	321,60
ИТОГО	7 участков	2600,78

Источник: ANTT (www.antt.gov.br)

РИС.1: КАРТА ФЕДЕРАЛЬНЫХ ДОРОЖНЫХ КОНЦЕССИЙ В БРАЗИЛИИ



АВТОРСКОЕ ПРАВО: СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ (ВСЕМИРНЫЙ БАНК / РРІАФ)

Источник: ANTT (www.antt.gov.br)

Программа концессий штатов

Нехватка необходимых источников финансирования дорожных инвестиций также заметна на уровне штатов. Вариант самокупаемости дорог был отражен еще до запуска концессионных программ. Во многих штатах дорожное ценообразование непосредственно контролируется правительством.

В целом можно сказать, что на уровне штатов картина смешанная. Например, в штате Парана правительство активно отрицательно относится к привлечению частного сектора. Новый губернатор заявил о своем намерении направить в

Законодательное собрание штата предложение о повторной национализации шести дорожных концессий в штате. Изменения не были внесены ни в один контракт, но такое поведение вызвало неуверенность и угрожает устойчивости концессий.

С другой стороны спектра находятся Минас-Жерайс и Сан-Паулу. Минас-Жерайс направил законопроекты в Законодательное собрание о создании правовых рамок для государственно-частного партнерства и фонда ГЧП для финансирования и обеспечения долгосрочных обязательств перед правительством. Пример - автомагистраль MG-50 проданная по аукциону в рамках ГЧП. Сан-Паулу также произвел необходимые изменения по корректировке своего законодательства. Наиболее поразительным фактом в этом направлении были конкурсные торги на четвертую линию подземной дороги. Оба штата планируют реализовать и другие проекты в рамках ГЧП в рамках своих многолетних планов инвестиций.

При нехватке государственных инвестиций в области автомобильных дорог существенную роль играют инвестиции частного сектора. Программа инвестиций 36 концессионеров, администрирующих платные дороги в семи штатах - Байа, Эспириту-Санту, Минас-Жерайс, Рио-де-Жанейро, Сан-Паулу, Парана и Риу-Гранди-ду-Сул – составляла в 2007 г. приблизительно 0,7 миллиарда долларов США согласно годовому отчету ABCR (2007 г.). Эта сумма составляет около 15% общего объема инвестиций в автомобильные дороги в стране.

Концессионеры отвечают за около 9768 км дорог, которые представляют 6,4% дорожной сети Бразилии. Поступления в 2007 г. составили 6,2 миллиарда, при этом расходы достигли 8,4 миллиарда. Выплаты правительствам достигли 363 миллиона. Кроме того, концессионеры выплатили около 1,7 миллиона в виде налогов, которые принесли прямую выгоду 245 муниципалитетам.

Опыт Риу-Гранди-ду-Сул

Среди разнообразного опыта бразильских штатов интересный пример предоставляет опыт Риу-Гранди-ду-Сул. Используемая в Риу-Гранди-ду-Сул модель основана на идее «столбов». Под столбом имеется в виду комплекс пунктов взимания платы за проезд, формирующих кордонную линию (частичную или полную) рядом с центром сети (или центральной точкой, где соединяются, по крайней мере, четыре шоссе). Пункты расположены, по крайней мере, на трех соединяющихся дорогах в обоих направлениях (вначале плата взималась в одном направлении, но пересмотр условий контракта позволил осуществлять сбор в обоих направлениях). Программа основана на двух основных принципах: уровни тарифов устанавливаются штатом, кроме того, они должны быть приемлемыми для пользователей. Также учитываются и другие принципы:

- Структура сбора платы за проезд должна поддерживать фиксированное соотношение между тарифами для различных типов автомобилей; это соотношение напрямую связано с воздействием на дорожное полотно;
- Пользователи должны понимать основы тарификации, а также то, как будут использоваться поступления;
- Система должна предлагать дополнительные преимущества для пользователей бесплатных дорог; сюда входят всеобщая и технически продвинутая сигнализация по всей тарифицируемой зоне;

- Штат должен давать оценку финансовых аспектов системы; и
- По окончании концессии, все дороги системы должны быть возвращены штату в идеальном состоянии. Как правило, это происходит в любом случае с концессиями в Бразилии, не только в автодорожной области и не только в Риу-Гранди-ду-Сул.

В 1996 г. «столбы» были размещены только на 25% территории в районе, куда входят 90 городов, около половины населения штата (50,3%) и 51% ВВП. Этот важный аспект следует подчеркнуть, так как цель заключалась в обеспечении хороших дорожных стандартов для транспортных потоков между коммерческими и промышленными центрами, в том числе между регионами, экспортирующими сельскохозяйственную продукцию и портом Рио-Гранде, независимо от наличия государственных средств. Процедура конкурсных торгов основана на следующих принципах:

- Концессия предоставляется участнику торгов с лучшим предложением за заранее определенный уровень обслуживания и работ;
- Участники торгов должны продемонстрировать компетентность в обеспечении контроля качества, успешном проведении строительных работ, а также предоставлении услуг;
- Срок концессии составляет 15 лет, с учетом, как требований общественных интересов, так и обеспечения возврата первоначальных капиталовложений концессионеров;
- Поступления концессионеров состоят исключительно из собранной платы за проезд (без компенсации со стороны штата в случае более низкого, чем ожидалось, спроса);
- Существует прозрачность в том, как используются поступления;
- Запрещено предоставлять концессионные привилегии конкретным группам пользователей;
- Процедура конкурсных торгов соответствует заранее определенным юридическим процедурам.

ХАРАКТЕРИСТИКИ ДОРОЖНЫХ КОНЦЕССИЙ В РИУ-ГРАНДИ-ДУ-СУЛ

Концессионер	Протяженность (км)	Количество пунктов	Срок (годы)	Дата подписания контракта	Дата начала эксплуатации	Общий объем инвестиций (млн. дол. США)	Тарифы в 2008 г. (дол. / км)
BRITA	144,9	3	15	20-05-98	09-11-98	N.A.	0,063
CONVIAS	173,7	4	15	14-04-98		128640,06	0,062
COVIPLAN	250,4	4	15	21-02-98	29-12-98	92313,98	0,043
METROVIAS	535,9	5	15	14-04-98	09-12-98	142654,22	0,025
RODOSUL	132,7	3	15	15-06-98	31-12-98	26400,73	0,061
SANTA CRUZ	208,0	3	15	29-05-98	09-11-98	9844,05	0,039
SULVIAS	317,8	6	15	09-04-98	09-12-98	125297,91	0,067

Источник: ABCR (2004), DAER (2008)

Одним из основных вызовов, с которыми столкнулась программа концессий, было развитие альтернативных маршрутов через строительство пользователями обходных путей для избежания оплаты за проезд по дороге. Эта деятельность поощрялась некоторыми мерами в качестве популистской меры для победы на выборах. Эти обходные пути представляют серьезную проблему, которая существенно влияет на поступления и издержки, а также безопасность автомагистралей.

В Риу-Гранди-ду-Сул также существовали определенные трения между правительством и концессионером. Правительство, избранное в 1999 г., было настроено против концессий и критиковало предыдущее правительство за их реализацию. Новое правительство внесло ряд изменений в программу и передало два «столба» (образованных исключительно федеральными дорогами) федеральному правительству. Кроме того, процедура вручения концессий в муниципальном регионе столицы штата -Порту Алегри – была прервана и передана в федеральную компетенцию.

Еще одна концессия, в районе Санта-Мария была выдана, однако по решению правительства, эксплуатация не начиналась; дело еще рассматривается в судах.

Уточнения, которые должны производиться автоматически, как указано в контракте, представляют постоянный источник политической дискуссии; некоторые политики оспаривают положения контрактов. Эти дискуссии влияют на общественное мнение и препятствуют общественному принятию.

Еще одним вызовом стали низкие уровни движения по сравнению с прогнозами по причине указанных обходных путей и также, вероятно, как следствие экономического оптимизма в стране и, в частности, в данном регионе в течение нескольких лет. Правительство отказалось решать эту проблему, которая в течение длительного времени создает крайне опасную ситуацию.

Выводы и уроки

Бразильский опыт в области партнерских отношений между государственным и частным секторами в области инфраструктуры является выдающимся. Вручались концессии различных типов, кроме того, политические решения значительно влияли на программные риски.

Частные инвестиции в автомобильные дороги являются значительными и качество дорог, находящихся в частной эксплуатации, является высоким. Участие частного сектора рассматривается как единственный способ получения необходимых инвестиций в инфраструктуру для страны.

Экономический шок, угрозы экспроприации, отсутствие корректировки цен, негативное отношение правительства и концессионеров, строительство обходных маршрутов местными политиками предоставляют ряд практических препятствий, возникающих при реализации программы концессий, они подчеркивают сложность проведения реформ.

При этом комплекс политических мер был осуществлен и опыт, приобретенный как государственным, так и частным секторами, был применен в планировании второго пакета дорожных концессий. Положение о государственно-частном партнерстве (ГЧП) предоставляет более гибкие рамки для участия частных компаний в транспортном секторе.

В 2007 г. первое государственно-частное партнерство в области автомобильных дорог в Бразилии было эффективно начато. В Минас-Жерайс были начаты работы по восстановлению и техническому обслуживанию магистрали MG-050, имеющей большое логистическое значение для штата. По окончании года правительство Пернамбуку подписало разрешение на строительство 320-метрового моста и 6,2-километровой дороги в Прайя-ду-Пайва.

Несмотря на обсуждаемые здесь проблемы, краткий обзор бразильского опыта показывает, что частная собственность на объекты инфраструктуры в целом сказала на более высоком уровне управления и инвестиций в ремонт сети. Это ключевой вопрос конкурентоспособности страны. Переосмысление и продвижение моделей финансирования через ГЧП должны быть приоритетом для Бразилии.

Дополнительная информация

Этот анализ опыта в значительной степени основан на главе 12:

Сенна, Л.А.Д.С. и Мишел, Ф.Д. (2006 г.) «Rodovias auto-sustentadas: O desafio do seculo XXI». CLA. Бразилия.

Дополнительные источники:

АВСR (Бразильская ассоциация дорожных концессионеров) www.abcr.org.br АНТТ (Национальное агентство наземного транспорта) www.antt.gov.br

Кариса Рибейро, К., Дантас, А. и Ямамото, К. (2007 г.) «Бразильский опыт в области дорожных концессий: прошлое, настоящее и будущее». Всемирная конференция исследований в области транспорта, Беркли, США.

ЛАСТРАН (1998 г.) «Avaliagao do Impacto da Implantagao de Concessoes nas Rodovias do Rio-Grande-do-Sul». Laboratorio de Sistemas de Transportes, UFRGS, Порту Алегри - RS, Бразилия.

Всемирный банк (2007 г.) «Como Revitalizar os Investimentos em Infra-Estrutura no Brasil: Politicas Publicas para uma Melhor Participacao do Setor Privado». Доклад № 36624-BR.

Городские дорожные концессии в Сантьяго, Чили

(Sistema Norte-Sur, Costanera Norte, Sistema Americo Vespucio Norte и Sistema Americo Vespucio Sur)

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

А) Это первый в мире случай, когда внутригородские дороги были реализованы в городе почти одновременно с взиманием платы за проезд при свободном движении транспорта с соблюдением взаимодействия, так как эти автомагистрали были переданы по тендеру четырем различным операторам. Эти проекты следовали за менее крупной первоначальной программой развития ГЧП.

В) Представлен ряд уроков, в частности для планировщиков, таких как проблемы, связанные не с «физическими» областями, такими как инженерное обеспечение и технология ИТС (Интеллектуальная транспортная система), но, скорее, с «программными» аспектами, такими как качество работ по обслуживанию, а также планирование и социальные последствия.

С) Последствия недоработок в планировании и институциональных недостатков привели к тому, что чилийское правительство тратит гораздо больше денег на поддержание этих городских дорожных концессий, чем предполагалось, например, на субсидирование дополнительных проектов или денежных компенсаций для концессионеров.

Д), В результате, при том что чилийским правительством были допущены ошибки, оно начало с небольших проектов в рамках ГЧП, не боялось инноваций, модернизировало и корректировало механизмы ГЧП с учетом опыта мобилизации крупного частного финансирования и реализации ряда успешных проектов в рамках ГЧП.

Чилийская программа концессий

Внутригородские дороги являются важной частью программы дорожных концессий, реализуемой чилийским правительством с начала 1990-х. Программа позволила создать в стране современную сеть междугородних и внутригородских магистралей за несколько лет, помимо аэропортов, больниц и тюрем.

Модель ГЧП (привлечение частного сектора), выбранная чилийским правительством: «строительство, эксплуатация, передача» (СЭП), с обязательным процессом международного тендера. Финансирование обеспечивается частным сектором, возвращающим свои инвестиции посредством сбора платы за проезд. При этом правительство профинансировало ряд дополнительных проектов, которых не было в условиях тендера, помимо предоставления гарантий минимальной доходности дорожных проектов в случае значительного падения автомобильного движения, которое обеспечивает вплоть до 70% инвестиций, а также расходы на техническое обслуживание и эксплуатацию.

Следует подчеркнуть, что финансирование транспортной инфраструктуры за счет платы за проезд – давняя практика в Чили, которая восходит к 19 веку. Фактически частные инвестиции в дорожное развитие впервые были предусмотрены в чилийском законодательстве в 1835 г., но они практически исчезли к 1990-м гг. Это объясняет в значительной степени, почему они были столь хорошо восприняты населением, а также низкий уровень уклонения. Например, из общего количества ежемесячных операций на внутригородских магистралях (в среднем 55 миллионов), только 0,3% соответствует уплате штрафных санкций (150000).

Согласно информации Министерства общественных работ (МОР - Ministerio de Obras Publicas), общий объем частных инвестиций в автомобильные дороги в 2005 г. составил 5,3 миллиарда долларов США, из которых 19 - (междугородние) автодорожные проекты на 3,7 миллиарда долларов США, и 4 - взаимосвязанные городские концессии («Sistema Norte-Sur»; «Sistema Oriente-Poniente», также именуемые «Costanera Norte»; «Vespucio Norte» и «Vespucio Sur») представляющие общий объем частных инвестиций на сумму 1,5 миллиарда долларов США.

Описание проекта



Ниже приводится краткая информация о четырех проектах.

Sistema Norte-Sur (Система «север-юг»)	
Обеспеченное техническое инвестиционное предложение:	455,2 миллиона долларов США
Государственные инвестиции:	144,8 миллиона долларов США (99,2 миллиона долларов США в 2005 г.)

Общий объем инвестиций:	600 миллионов долларов США
Указ, одобряющий предоставление концессии:	DS: MOP №4153, 14 сентября 2000 г.
Начало концессии:	3 июля 2001 г.
Срок концессии:	30 лет
Предварительная готовность:	Декабрь 2004 г. (первый участок), май 2006 г. (последний участок, объездная дорога им. генерала Веласкеса)
Концессионер:	Autopista Central, S.A (ACS, BELFI, SKANSKA, BROTEC S:A)
Протяженность:	61,2 км.
Пункты взимания платы за проезд:	28
Охваченное население:	1,8 миллиона человек
Sistema Oriente-Poniente (система им. Сантьяго, «восток-запад»)	
Обеспеченное техническое инвестиционное предложение:	389,2 миллиона долларов США
Государственные инвестиции:	210,8 миллиона долларов США (111,3 миллиона долларов США в 2005 г.)
Общий объем инвестиций:	600 миллионов долларов США
Указ, одобряющий предоставление концессии:	DS: MOP №375, 24 февраля 2000 г.
Начало концессии:	3 июля 2001 г.
Срок концессии:	30 лет
Предварительная готовность:	Апрель 2005 г.
Концессионер:	Costanera Norte S.A. (Autopista do Pacifico S.A; Autostrade Sud America S.R.L)
Протяженность:	44 км.
Пункты взимания платы за проезд:	16
Охваченное население:	1,4 миллиона человек
Sistema Americo Vespuccio Nor-Poniente (система им. Веспуччи, «север-запад»)	
Обеспеченное техническое инвестиционное предложение:	328,3 миллиона долларов США
Государственные инвестиции:	21,7 миллиона долларов США (0 долларов

	США в 2005 г.)
Общий объем инвестиций:	350 миллионов долларов США
Указ, одобряющий предоставление концессии:	DS: MOP № 493, март 2002 г.
Начало концессии:	24 апреля 2003 г.
Срок концессии:	30 лет
Предварительная готовность:	5 января 2006 г.
Концессионер:	Soc. Conces. Vespucio Norte Express S.A.
Протяженность:	29 км
Пункты взимания платы за проезд:	15
Охваченное население:	1,5 миллиона человек
Sistema Americo Vespucio Sur (система им. Америго Веспуччи, «юг»)	
Обеспеченное техническое инвестиционное предложение:	263,4 миллиона долларов США
Государственные инвестиции:	386,6 миллиона долларов США (0 долларов США в 2005 г.)
Общий объем инвестиций:	650 миллионов долларов США
Указ, одобряющий предоставление концессии:	DS: MOP № 1209, 20 августа 2001 г.
Начало концессии:	6 декабря 2002 г.
Срок концессии:	30 лет
Предварительная готовность:	Апрель 2006 г.
Концессионер:	Soc. Conces. Autopistas Metropolitanas S.A. (Itinera Chile S.A., Sacyr Chile S.A., Acciona Conc- esiones Chile S.A, Acciona S.A.)
Протяженность:	24 км
Пункты взимания платы за проезд:	14
Охваченное население:	1,8 миллиона человек

Технологические аспекты

Электронная взаимосвязанная телесистема взимания платы за проезд со свободным движением транспорта, «Телевия»

Взаимосвязанная телесистема взимания платы за проезд, известная как «Телевия» позволяет пользователям не останавливаться во время оплаты за

проезд, проезжая под галерей, что позволяет обмен информацией для автоматической выписки счета. Для пользования системой они должны подписать контракт с одним из концессионеров. По окончании каждого месяца пользователи получают счет за услуги на физический или электронный адрес.

Случайные пользователи и (или) те, кто не живет в городе, могут купить однодневный пропуск. Пункты взимания платы за проезд фотографируют номерной знак, и центральная система сопоставляет его с базой данных активированных однодневных пропусков. Он действителен в течение 24 часов в пределах четырех городских концессий.



Передача данных между автомобилем и галереей производится с помощью электронного устройства под названием «Телевия», которое закрепляется на лобовом стекле автомобиля.

«Телевия» позволяет водителям использовать любые внутригородские дороги в рамках взаимосвязанной системы.

В настоящее время 1,5 миллиона устройств распространено в рамках бесплатного займа (они принадлежат правительству, а не пользователям), это количество будет постепенно расти в связи с быстрым ростом столичного парка, начиная с 1990 г. (10,9 человека на автомобиль в 1990 г. и 6,6 человека в 2005 г.).

Для справки, Население г. Сантьяго составляет 5,7 миллиона жителей (перепись 2002 г.) и считается, что в день производится 16 миллионов поездок.

Демографический прогноз для г. Сантьяго – это 8,1 миллиона жителей к 2025 г.

Требования МОР к тендерным условиям

В тендерных условиях говорится, что участники торгов должны указать в техническом предложении используемый стандарт. В победившем предложении на первую городскую дорожную концессию был указан следующий технический стандарт: CEN TC 278 - GSS - A1.

Аналогичным образом министерство определило принцип множественности поставщиков устройств для избежания монополии. В настоящее время существует три поставщика: Kapsh, Q-Free, CS Route. Устройства должны быть сертифицированы международно признанными сертифицирующими органами помимо одобрения МОР.

Тарифы

Тарифы устанавливаются в тендерных условиях на основании:

- Количества километров на данном участке
- Типа транспортного средства
- Времени суток: непииковый период, часы «пик», загруженность (плата за загруженность устанавливается для регулирования периодов более низкой, чем проектная, скорости использования дороги в связи с объемом движения).

В тендерных условиях указано, что во всех случаях пользователи обязаны сделать оплату по тарифу за непиковый период, когда средняя скорость приблизительно соответствует проектной скорости дороги (80 км/ч).

По контракту базовая ставка за часы «пик» должна вводиться тогда, когда дорога эксплуатируется со скоростью ниже проектной. Другими словами, когда средняя скорость менее 70 км/ч и выше 50 км/ч.

Ставка за загруженность применяется тогда, когда, в связи с интенсивностью движения, транспорт движется со скоростью гораздо более низкой, чем проектная, или в среднем ниже 50 км /ч.

Государственный реестр пользователей телесистемы взимания платы за проезд

МОР ведет единую базу данных «Телевии», которая распространяется в целях обеспечения коммерческой взаимосвязанности сбора платы за проезд. Основные данные: идентификация пользователя, регистрационный номер транспортного средства, класс транспортного средства, данные производителя телеустройства. Концессионеры должны предоставлять информацию для базы данных и могут получить доступ к ней.

Нарушения

В том случае, если пользователи не оплачивают непогашенную сумму за два последовательных месяца, концессионер, перед которым они имеют эту задолженность, может отключить их «Телевию» и подать иск в местные суды о нарушении условий пользования. Действующее законодательство о концессиях устанавливает штраф в размере 40-кратной суммы долга. По состоянию на май 2008 г санкции требовались только в отношении 0,3% ежемесячных операций.

Опыт, полученный в течение этапа эксплуатации концессии

Основные проблемы, возникшие в ходе реализации взаимосвязанных городских концессий, не связаны с технологическими аспектами, но, скорее, с планированием, координацией и пониманием новых ожиданий со стороны пользователей. Это проблемы или недостатки, которые не относятся исключительно к городским концессиям и также могут наблюдаться в междугородних концессиях.

Проблемы с качеством обслуживания

Аспекты качества обслуживания клиентов не получили должного внимания со стороны министерства или концессионеров. Это можно объяснить доминированием профессионалов с опытом работы в строительном секторе.

«Во время тендерной процедуры мы не волновались о качестве услуг, и мы не занимались этой проблемой с использованием соответствующих специалистов. Только сейчас мы работаем над вопросами удовлетворенности потребителей.»

Валентина Флорес, руководитель отдела связей.

«...жалобы имеют место в тех областях, где взаимосвязь не регулируется – уже не в техническом смысле, а, в плане коммерческой и процедурной взаимосвязи. И это – в смысле руководства и координации – область, в которой роль правительства неизбежна.»

Карлос Энкалада, руководитель отдела технических инноваций и развития.

Недостатки планирования:

Дорожные концессии не разрабатывались комплексным образом, а, скорее, в виде отдельных дорожных проектов, что стало очевидным в связках, особенно между Sistema Norte-Sur и Costanera Norte.

Аналогичным образом, были серьезные проблемы с планированием распределения бортовых устройств: МОР предполагал бесплатную доставку устройств для определенного числа пользователей через концессионеров. Концессионные соглашения предусматривали распределение определенного количества бортовых устройств, однако, так как первой концессией, которая была введена в эксплуатацию, была Sistema Norte-Sur, спрос на бортовые устройства был направлен исключительно на них, и было превышено предусмотренное в контракте количество, что привело к истощению запасов и недовольству пользователей и потенциальных пользователей.

По словам директора Autopista central S.A по вопросам сбора платы за проезд (Sistema Norte-Sur, автодороги), также отсутствовала поддержка со стороны департамента концессий в ходе реализации системы:

«Ни у кого не было опыта работы с городскими концессиями такого типа. Министерство ожидало, что мы сможем взять на себя координацию, в связи с его догматическим представлением о возможностях рынка в плане регулирования.»

Та роль, которую Министерство должно играть, является частично активной, они должны встречаться с нами и находить совместные решения. Вместо этого, они полностью устранились.»

Саладин Якуби, Autopista central S.A по вопросам платы за проезд.

Помимо неопытности всех участвующих сторон, между чиновниками МОР наблюдались идеологические разногласия относительно механизмов регулирования: рыночное или более прямое вмешательство правительства. При этом доминирующей была точка зрения о том, что необходимо дать рыночным силам возможность действовать, и не вмешиваться в вопросы координации между концессионерами.

«По-прежнему высказываются мнения в Координационном совете по вопросам концессий о том, что именно концессионеры должны прийти к согласию здесь, что похоже на фразу «позвольте сработать рыночным силам». Однако рыночные силы – это не все, что здесь присутствует. Рынок – это еще не все, так как существует четыре концессионера, у которых, по крайней мере, два различных типа клиентов и акционеры, которые иногда в выигрыше, а

иногда - нет.»

Карлос Энкалада, руководитель отдела технических инноваций и развития

Эти разногласия не являются исключительными для концессий, но, скорее, отражают дебаты, которые происходят в Чили сегодня, как это можно наблюдать в системах образования или общественного транспорта.

Проблемы, связанные с участие общественности:

МОР не достаточно учитывало тот факт, что часть населения, которого коснулось строительство магистралей, должно было возразить против проектов, что они фактически и делали, и что значительно повысило инвестиционные издержки правительства и привело к задержке с реализацией проекта. Правительству затем пришлось выплатить существенную компенсацию концессионеру, чего, вероятно, можно было избежать.

И все же, вероятно, неверно пытаться искать корни этих проблем в недостаточной подготовке проекта. Фактически МОР, более других министерств Чили, инвестирует крупные денежные средства в проведение экологической и городской оценки воздействия. В начале работы над программой концессий был даже создан специальный «отдел участия общественности».

Скорее, эти проблемы можно объяснить структурными особенностями организации МОР (традиции централизованного и авторитарного стиля бюрократии), финансирования (снижение расходов для повышения выгод), а также политики (электоральный календарь).

Неожиданные судебные иски со стороны концессионеров

Согласно действующему закону о концессиях, иски должны быть представлены в согласительную комиссию, состоящую из 3 членов, 2 из которых назначаются каждой из участвующих сторон и один назначается по взаимному согласию. К настоящему времени чилийскому правительству пришлось столкнуться с многомиллионными исками за нарушение контракта.

Например, в мае 2007 концессионер системы им. Америго Веспуччи «юг» представил иск против МОР на сумму 100 миллионов долларов США, в основном в связи с задержками в экспроприации, ростом цен на сталь и нефть, а также несоблюдение сроков передачи услуг. Другие иски на общую сумму в 500 миллионов долларов США были ранее представлены концессионерами внутригородских дорог (к августу 2007 г. правительство выплатило более 200 миллионов долларов США).

Значительный рост государственных инвестиций

Ошибки в планировании вынудили чилийское правительство значительно повысить объемы государственных инвестиций по дополнительным соглашениям. Например, в системе им. Америго Веспуччи «север-запад», государственные инвестиции выросли с 0 в 2005 г. до 386,6 миллиона долларов США в настоящее время.

При этом чилийское правительство ожидало, что дорожные концессии будут целиком финансироваться частным сектором без государственных субсидий.

Выводы и уроки

Городские концессии обозначают новый этап чилийской программы дорожных концессий. В целом они были успешны, если измерять успех количеством участников конкурсных торгов, завершением работ, а также рентабельностью для частного сектора.

При этом возникшие недостатки, описанные в предыдущем пункте, позволяют извлечь несколько уроков на будущее:

Не игнорировать этап эксплуатации (управление контрактами) при планировании

В связи с профессиональной и институциональной культурой, административные департаменты, отвечающие за подготовку тендерных процедур, имеют тенденцию сосредотачивать усилия и внимание на аспектах, связанных с инженерным обеспечением и строительством, в то же время игнорируя этап эксплуатации, несмотря на факт того, что оно составляет основу концессии.

Таким образом, МОР по-прежнему не имеет систематической информации касательно уровня удовлетворенности пользователей или платежных предпочтений и зависит от информации, которую концессионеры могут ему предоставить касательно таких значимых вопросов, как предпочтения пользователей в плане выставления счетов (один счет на каждого концессионера либо единый счет).

Для того чтобы обеспечить решение основных недостатков, выявленных на этапе эксплуатации, в 2007 г. МОР направило в Конгресс законопроект об изменении 2 основных аспектов действующего закона о концессиях: больше внимания необходимо уделять качеству услуг с учреждением Суперинтендатуры (полуавтономного регулирующего органа) и заменой Согласительной комиссии арбитражным судом, состоящим из трех профессиональных экспертов, чьи решения должны соответствовать закону (Согласительная комиссия выносила решения «по совести»).

Провести реальную процедуру общественных консультаций

Отказ от учета мнения затронутого проектом населения с самого начала и своевременно обернулся высокими расходами для правительства, как на финансовом уровне (компенсация за задержки), так и на политическом. Хотя это и не привело к электоральным санкциям, среди чилийского населения существует общее чувство, что правительство отдает предпочтение частным интересам концессионеров интересам пользователей.

Комплексное планирование концессий, даже если на них проводятся отдельные тендеры

Огромные суммы денег были бы сэкономлены, и ряд проблем с дорожными связками можно было бы избежать, если бы проекты планировались (проектировались и продумывались) совместно, или, по крайней мере, координировались в группах с теми, кто имеет сопутствующие навыки.

Укрепление координации между различными отделами в организации, отвечающей за концессии для избежания повторения проблем.

Координация обеспечивает информационную обратную связь и позволяет, таким образом, совершенствовать проекты. При этом на практике сложно реализовать такую координацию системно в связи с ритмом работы групп, отвечающих за подготовку проектов для соблюдения графика проведения тендера.

Зачастую целые главы тендерных условий проектов, тендеры на которые уже были проведены, переносятся в проекты, тендеры на которые еще предстоят. В связи с этим Департамент концессий в настоящее время рассматривает возможность создания координационного органа для максимального повышения информационной обратной связи среди своих сотрудников.

Принять прагматичный подход

В отличие от первого опыта распределения бортовых устройств, Отдел технических инноваций и развития рассматривает возможность своей более активной роли в распределении устройств, которые должны меняться в следующем году в связи с разрядом батарей.

«Сейчас мы надеемся добиться более рационального распределения устройств, в том числе в географическом плане. Вместе с Министерством транспорта мы рассматриваем [замену батарей в устройствах] одновременно с прохождением [ежегодного] технического осмотра.»

Карлос Энкалада, руководитель отдела технических инноваций и развития

Дополнительная информация

Государственный сектор



<http://www.concesiones.cl>



http://www.aic.cl/documentos/presenta_bull.ppt

Веб-сайты концессионеров



<http://www.copsa.cl/>



<http://www.autopistacentral.cl>



<http://www.vespucioexpress.cl>



<http://www.costaneranorte.cl>



<http://www.vespuciosur.cl/>

Контакты

Валентина Флорес Мартинес, руководитель отдела связей.

Карлос Энкалада Валензуэла, руководитель отдела технических инноваций и развития.

Автомагистраль А6, Хорватия

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

- А) Конкретный состав СПК, созданной для развития и управления А6: полностью принадлежащая государству концессионная компания ARZ.
- В) Строительство автомагистрали А6 проводилось в соответствии с графиком и сметой, и ARZ - пример, подтверждающий тот факт, что Хорватия, несомненно, быстро прогрессирует в области предприятий ГЧП, которые довели плотность шоссежных дорог до рекордного уровня.
- С) М6 - это браунфилд-проект. ARZ получила по концессионному соглашению существующую дорогу и отвечает за ее модернизацию и доведение до полного стандарта автомагистрали.
- Д) Это интересный пример эволюции системы сбора платы за проезд.

Предыстория развития ситуации в стране

Хорватия выделяется среди стран с переходной экономикой, создав большое число проектов в рамках ГЧП, несмотря на небольшой размер своей экономики. Стратегия, между тем, была в основном направляема государством с несколькими «истинно» коммерческими проектами.

После резкого распада бывшей Югославии, Хорватия начала обсуждать последовательную стратегию автодорожного развития только во второй половине 1990-х гг. В это время страна имела обширную сеть общественных дорог, хотя и плохого качества в связи с длительным периодом недостаточного обслуживания.

В 2001 г. правительство признало необходимость в быстром ремонте и расширении автодорожной сети Хорватии, включая основные транспортные коридоры внутри Хорватии и соединяющие ее с соседними государствами, в частности со странами ЕС. Для достижения этой цели хорватское правительство приняло «Программу строительства и технического обслуживания общественных дорог в период с 2001 по 2004 гг.», которая - помимо прочего - ввела новую модель финансирования дорожно-транспортной инфраструктуры и новую структуру управления этим сектором. Управление существующей дорожной сетью должно было полностью финансироваться за счет государства, тогда как управление и строительство новых дорог должно было зависеть в основном от иностранных долгосрочных займов и участия частного сектора.

Хорватское правительство рассматривает ГЧП как важный способ привлечения частного капитала в автодорожный сектор. В программе общественных дорог 2001 г. инвестиционные требования рассчитывались в размере 2,1 миллиарда евро, из которых бюджетное финансирование могло покрыть только 860 миллионов евро. Ряд проектов были определены для частных концессий, отражая их продвинутый этап развития. При этом, несмотря на изначальную цель, процедура конкурсных торгов была заменена прямыми переговорами между Министерством и компаниями.

К 2013 г., Хорватия предполагает иметь автодорожную сеть в 1365 километров. Этот представляет рост на 635 километров или 87% за десять лет. Предполагается, что основу этого роста должны дать платные автомагистрали, с возможностями для развития при определенной форме концессий в рамках ГЧП.

Административная организация

После одобрения вышеупомянутого закона, была учреждена новая административная организация. Министерство морских дел, транспорта и связи принимает решения о реализации проектов и две полностью принадлежащих государству акционерные компании были созданы для реализации проектов:

- Хорватское автодорожное агентство (Hrvatske ceste d.o.o. - НС), отвечающее за финансирование, строительство, а также техническое обслуживание государственных дорог, которые не являются платными;
- Компания «Хорватские автомагистрали». (Hrvatske autoceste d.o.o.) (НАС) отвечающее за эксплуатацию, строительство и техническое обслуживание хорватских автомагистралей, которые находятся в концессии.

Согласно закону, 0,5 куны (около 0,0625 евро) розничной цены каждого литра топлива, проданного на рынке, направлялось на финансирование автодорожного строительства в 2002-2004 гг. (около 137 миллионов евро в год); эта сумма поступает в распоряжение НАС в дополнении к сборам с платных дорог (около 85 миллионов евро в год). Предполагалось, что суверенные займы (1180 миллионов евро в течение всего периода) дополнят план финансирования. Планировался следующий бюджет.

СТРУКТУРА ФИНАНСИРОВАНИЯ ХОРВАТСКОЙ ПРОГРАММЫ ОБСЛУЖИВАНИЯ И СТРОИТЕЛЬСТВА АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ В 2001-2004 ГГ.

Техническое обслуживание, ремонт и строительство государственных, сельских и местных дорог			Строительство и управление платных автомагистралей под управлением Hrvatske AutoCeste (НАС)		
Источник финансирования	миллионы евро	%	Источник финансирования	миллионы евро	%
Бюджетные средства (2001)	122	12,8	Бюджетные средства (2001)	67	3,4
Отчисления с топливного налога (0,075 евро за литр)	472	49,4	Отчисления с топливного налога (0,065 евро за литр)	495	24,8
Ежегодные поступления с регистрации транспортных средств	186	19,5	Поступления с платных дорог	253	12,7
Займы	175	18,3	Займы	1180	59,1
Итого	955	100	Итого	1995	100

Примечание: курс обмена: 1,0 евро = 8,0 кун обменный курс.

Источник: Министерство морских дел, транспорта и связи

В Хорватии были учреждены еще три концессионные компании, помимо Hrvatske autoceste d.o.o., для строительства и управления платными автомобильными дорогами:

- BINA-ISTRA d.d. Пула (эксплуатирует так называемый «Истрский ипсилон» - A8 и A9);
- Autocesta Zagreb-Macelj d.o.o. (AZM - A2);
- и Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. (ARZ - A6).

ПРОТЯЖЕННОСТЬ СЕТИ (КМ)

		итого	бесплатные	итого	бесплатные
1	HAC d.o.o.	702,3	20,8	735,0	-
2	ARZ d.d.	146,5	-	146,5	-
3	BINA-ISTRA d.d.	130,1	-	145,0	-
4	AZM d.d.	41,6	-	42,0	-

Обзор проекта A6

Проект по трассе Загреб-Риека включал строительство, финансирование, эксплуатацию и передачу (первоначальная концессия на 28 лет) 147 км автомагистрали A6 между хорватской столицей Загребом и крупнейшим морским портом, г. Риека.

Магистраль Загреб-Риека формирует часть трассы Будапешт-Вараждин-Загреб-Риека, европейской магистрали E-65. Эта магистраль соединяет центральноевропейские страны с крупнейшим портом Хорватии, Риека и далее с другими средиземноморскими странами. Автомагистраль Будапешт-Загреб-Риека включена в трансъевропейский автодорожный проект «север-юг», а маршрут Риека-Загреб-Будапешт составляет часть панъевропейского транспортного коридора VB.

Помимо его роли в европейском контексте, автомагистраль A6 является важной составляющей хорватской дорожной сети, будучи частью основной дороги Горичан-Чаковец-Вараждин-Загреб-Карловац-Риека-Пула. Загреб служит центральным транспортным узлом, транспортные потоки из которого направляются в основные промышленные и городские центры в центральном регионе. На хорватском побережье Адриатического моря Пула, Риека, Задар, Шибеник и Сплит выступают как важные туристические центры. Таким образом,

магистраль между городами Риека и Загреб представляет собой важную связь между континентальной и береговой частями Хорватии.

Дорожный коридор Риека-Загреб-Горичан является одним из наиболее приоритетных транспортных коридоров в Хорватии и завершение дорожного строительства по этому маршруту было в числе основных стратегических целей Хорватии и входило в наиболее приоритетные планы усовершенствования национальной дорожной сети.

В целях наиболее быстрого и эффективного строительства магистрали Риека-Загреб, хорватское правительство учредило компанию ARZ, которая должна отвечать за эксплуатацию и техническое обслуживание существующих участков автомагистрали, а также за деятельность по ее развитию (модернизация существующих однополосных участков дороги до полного профиля).

Концессионный контракт между правительством Республики Хорватии (концедентом) и Autocesta Rijeja-Zagreb d.d. (концессионером) был подписано в 1998 г. на 28-летний период концессии.

Основные даты:

- «Автомагистраль Риека-Загреб»- государственная компания с ограниченной ответственностью. Autocesta Rijeka-Zagreb d.d. (ARZ) была учреждена по решению правительства 11 декабря 1997 г.
- Концессионный контракт, связанны со строительством и эксплуатацией магистрали Загреб-Риека (пункты взимания платы за проезд в Ореховице и Луко) был заключен в июне 1998 г.
- Строительная деятельность для развития автомагистрали в рамках концессионного соглашения началась в 2001 г. (2-й этап), включая модернизацию приблизительно 70 км до полнопрофильной автомагистрали.
- 2-й этап строительства начался в 2007 г. для модернизации до полнопрофильной автомагистрали 43 км существующей сети.
- В августе 2007 г. правительство приняло решение продлить концессию:
 - От Риеки на север до словенской границы (30 км).
 - От Риеки на юг до Кркского моста (20 км).
- Этот новый участок частично имеет полный автомагистральный профиль, тогда как другие должны быть модернизированы ARZ до полнопрофильной автомагистрали в течение периода действия концессии.
- ARZ пришлось выплатить государству концессионный сбор за новый участок дороги в размере 200 миллионов евро, и период действия концессии был продлен с 28 лет до 31 года в целях избежания угрозы со стороны этого актива для будущей финансовой ситуации ARZ.

Финансирование:

- Этап 1:
 - долгосрочное финансирование предоставлено KfW (98 миллионов евро), ЕБРР (48 миллионов евро), ЕИБ (60 миллионов евро) и ZAGRABANKA.
 - Краткосрочное финансирование предоставлено Barclays, KfW и RijekaBank.

- Гарантия государством долгосрочного финансирования.
- 2-й этап:
 - заем ЕБРР (50 миллионов евро), ЕИБ (210 миллионов евро) и DEXIA (140 миллионов евро) на завершение строительства и модернизации до полнопрофильной автомагистрали между населенными пунктами Киковица и Стара Сушица.
 - заем KfW (110 миллионов евро) на финансирование приобретения оборудования и на строительство двух развязок.
- Дополнение к концессионному контракту:
 - заем DEXIA (200 миллионов евро) для выплаты концессионного сбора за расширение.
- Рефинансирование кредитов:
 - KfW (133,5 миллионов евро) на рефинансирование выплаты займов ZAGRABANKA/KfW.

В целом сумма непогашенной долгосрочной задолженности ARZ составляет 951,5 миллионов евро.

Субсидии:

- Финансовые субсидии.
- Передача 147 км существующей магистрали (113 км неполного магистрального и 34 км полного автомагистрального профиля).

Тарифная ставка:

- Тарифные ставки фиксируются правительством. В концессионном контракте отсутствует формула пересмотра тарифов.
- Последнее повышение тарифные ставки состоялось в 2003 г.
- Интенсивность движения существенно растет ежегодно после начала концессии (40% с 1999 по 2003 гг.).

История проекта ARZ

С 1999 по 2007: модернизация существующих 170 км дороги до полной автомагистрали.

В целях быстрого и эффективного создания магистрали Риека-Загреб, 11 декабря 1997 г. в соответствии с решением правительства была создана государственная компания с ограниченной ответственностью «Автомагистраль Риека-Загреб» (Autocesta Rijeka-Zagreb d.d.). Компания отвечает за все аспекты эксплуатации и технического обслуживания существующих участков дороги, а также ее модернизацию до полнопрофильной автомагистрали по всей своей сети.

Компания ARZ начала работу в апреле 1998 г., и в октябре 1998 дорожная администрация передала всю деятельность, связанную с автодорожными

операциями, этой государственной компании. Правительство предоставило компании концессионное право на участки дороги. Концессионное соглашение было подписано 24 июня 1998 г. на максимальный срок в 28 лет.

Стоимость концессионных прав была определена независимой организацией и послужила основой для регистрации капитала компании в суде. Стоимость концессии была рассчитана в 2152 миллионов кун (300 миллионов евро).

В марте 2001 правительство опубликовало Программу строительства и технического обслуживания общественных дорог на период с 2001 по 2004 гг. В соответствии с этой программой предусматривалось, что магистраль Риека-Загреб будет завершена до 2004 и сумма расходов составит 2900 миллионов кун из «собственных и кредитных средств».

Автоматристраля Риека-Загреб в начале состояла из 146,45 км, построенных поэтапно в 10 участках в течение последних 30 лет.

УЧАСТКИ АВТОМАГИСТРАЛИ РИЕКА-ЗАГРЕБ				
1.	Ореховица - Киковица	10,50	магистраль	1971 г.
2.	Карловац - Луко	38,60	магистраль	1972 г.
3.	Киковица - Островица	7,25	неполнопрофильная магистраль	1982 г.
4.	Островица - Врата	12,44	неполнопрофильная магистраль	1996 г.
5.	Врата - Делница	8,93	неполнопрофильная магистраль	1996 г.
6.	Делница - Купяк	7,92	неполнопрофильная магистраль	1997 г.
7.	Вукова Горица - Карловац	18,20	магистраль	2001 г.
8.	Купяк - Врбовско	17,80	магистраль и неполнопрофильная магистраль	2003 г.
9.	Босилево - Вукова Горица	7,80	магистраль	2003 г.
10.	Врбовско - Босилево	16,60	магистраль и неполнопрофильная магистраль	2004 г.

В связи с преобладавшей в то время в Хорватии серьезной проблемой неликвидности, ARZ была вынуждена обратиться к краткосрочным займам для финансирования долгосрочных инвестиций. Крупнейшими источниками средств

были кратко- и среднесрочные займы иностранных банков: Deutsche Bank, KfW и Barclays Bank. Эти займы были предоставлены и использованы в 1999 г. для финансирования 1-го этапа строительства автомагистрали. В 2001 г. были заключены соглашения на два других займа частично для платежей по предыдущим займам, частично в целях строительных работ по участку дороги между населенными пунктами Карловац и Вукова Горица. Первый заем был синдицированным займом трех местных банков, второй был получен из Rijeka Bank, местного банка, входящего в синдикат. Все займы были гарантированы хорватским государством.

Помимо иностранных займов, министерство финансов в 1999 г. предоставило ARZ заем на финансирование работ по строительству автомагистрали на сумму в 5,5 миллиона евро. ARZ также получил несколько безвозвратных дотаций из государственного бюджета на сумму 70 миллионов евро. В настоящее время государство выполнило свои долговые обязательства по выплате требуемых сумм в указанные сроки. Займы Rijeka, KfW, синдицированный заем и коммерческий заем Barclays были полностью выплачены.

В 2001 и 2002 г., ARZ получила четыре долгосрочных займа от иностранных банков на финансирование дорожного строительства от следующих банков: KfW, ZAGRABANKA, ЕИБ и ЕБРР, каждый заем был выделен на конкретные сегменты магистрали в связи со строительством участков Купяк-Врбовско и Врбовско-Босилево. Займы имеют гарантию хорватского государства. Средние тарифы банков составили 3 и 4%.

В 2007 г. был запущен 2-й этап модернизации неполнопрофильной магистрали Стара Сушица-Киковица до полной магистрали (44 км). Он будет финансироваться за счет нескольких новых займов (KfW и DEXIA). Любопытно заметить, что KfW также предоставил ARZ еще один заем на рефинансирование предыдущих займов KfW и ZAGRABANKA, подписанных для оплаты работ по 1-му этапу.

Начиная с 2007 г.: продление автодорожной сети и период концессии.

В середине 2007 г. были внесены изменения в концессионное соглашение между государством и ARZ. Правительство приняло решение продлить концессии:

От Риеки на север до словенской границы (30 км)

От Риеки на юг до Кркского моста (20 км)

Часть этих новых участков представляют собой полнопрофильные магистрали, тогда как другие должны быть модернизированы ARZ до полнопрофильной автомагистрали в течение срока действия концессии.

ARZ пришлось выплатить государству концессионный сбор за новый участок дороги в размере 200 миллионов евро, и период действия концессии был продлен с 28 лет до 31 года в целях избежания угрозы со стороны этого актива для будущей финансовой ситуации ARZ.

Эволюция системы взимания платы за проезд

Наиболее важным источником возмещения издержек ARZ является сбор платы за проезд по А6. При этом, так как строительство автомагистрали началось с ее крайних пунктов городов Загреб и Риека, было невозможно консолидировать

систему взимания платы за проезд до завершения и ввода в эксплуатацию последнего участка магистрали Врбовско-Босилево в июне 2004 г. В период с 1999 по 2004 на магистрали Риека-Загреб использовались для системы взимания платы за проезд в зависимости от степени завершенности дорожной или платёжной инфраструктуры:

- «открытая»;
- «закрытая» система взимания платы за проезд.

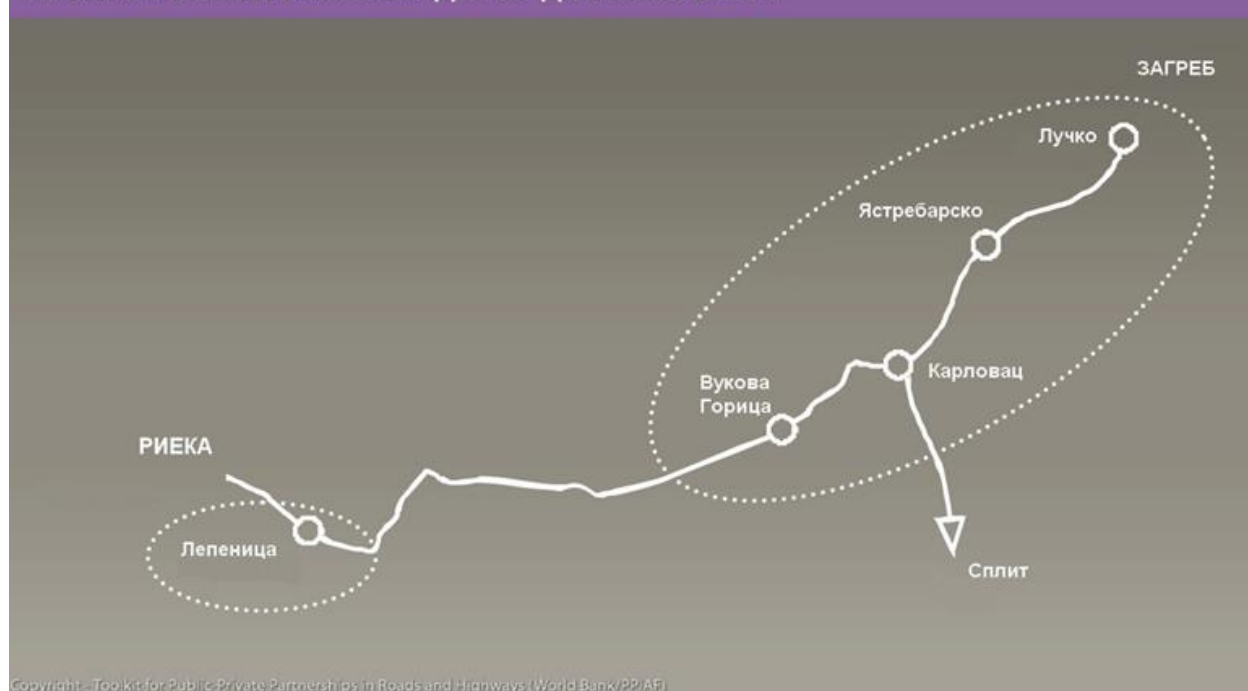
В «открытой» системе плата собирается за проезд автомобиля через определенный пункт. Плата собирается за использование дороги независимо от пройденного километража.

В «закрытой» системе водитель получает платёжную карту на въезде и возвращает ее по выезду из зоны. При такой системе оплата за использование соответствующего участка собирается по конкретным ставкам за километр.

Период до июня 2003 г.: 1 закрытая и 1 открытая системы взимания платы за проезд

До июня 2003 г. взимание платы за проезд по неполнопрофильной магистрали было внедрено в качестве открытой системы в Лепенице, а закрытая система использовалась в Вукова Горица (Карловац) - Луко.

РИС.1: СИСТЕМЫ ПЛАТНЫХ ДОРОГ ДО ИЮНЯ 2003 Г.

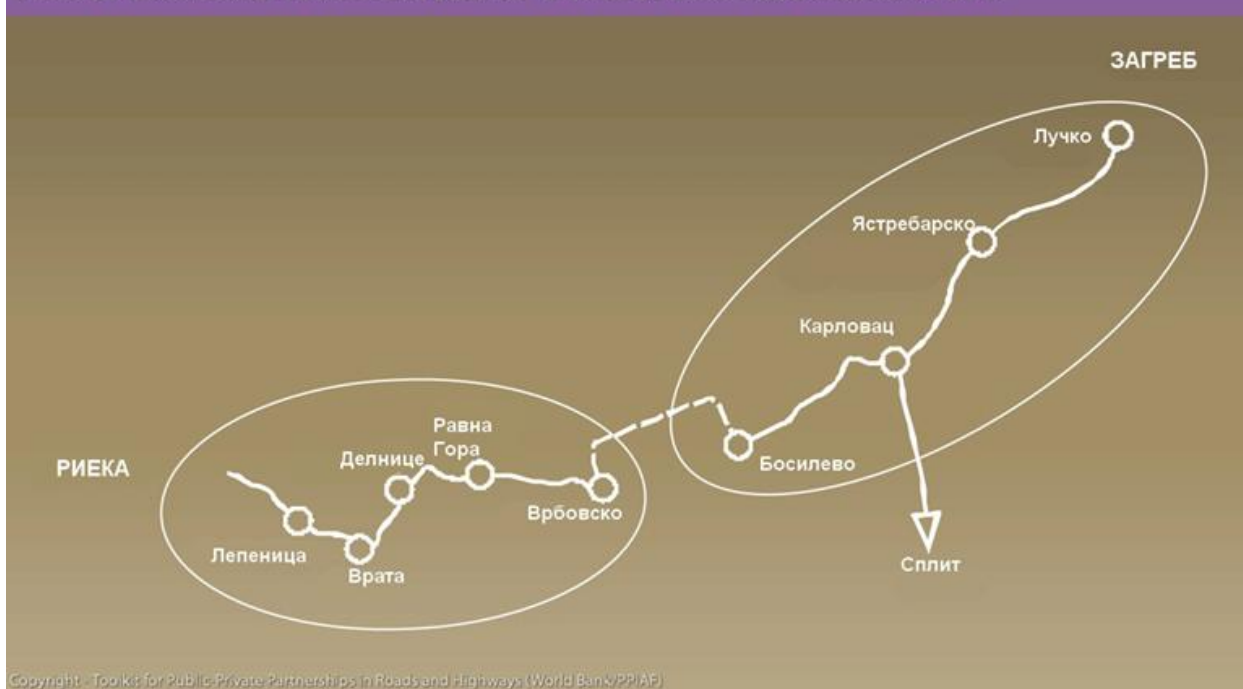


Период с июля 2003 г. по июнь 2004 г.: 2 закрытых системы взимания платы за проезд

После завершения работ на конкретных участках неполнопрофильной магистрали открытая система взимания платы за проезд в Лепенице была заменена закрытой. Система начиналась в Лепенице и заканчивалась во Врбовско. Участки этой системы: Лепеница -Врата -Делница- Равна Гора -Врбовско.

В этот период существовали две независимых системы взимания платы за проезд (Рис. 2). Они соединялись старыми участками дороги от Врбовско до Вукова Горица (Босилево 1).

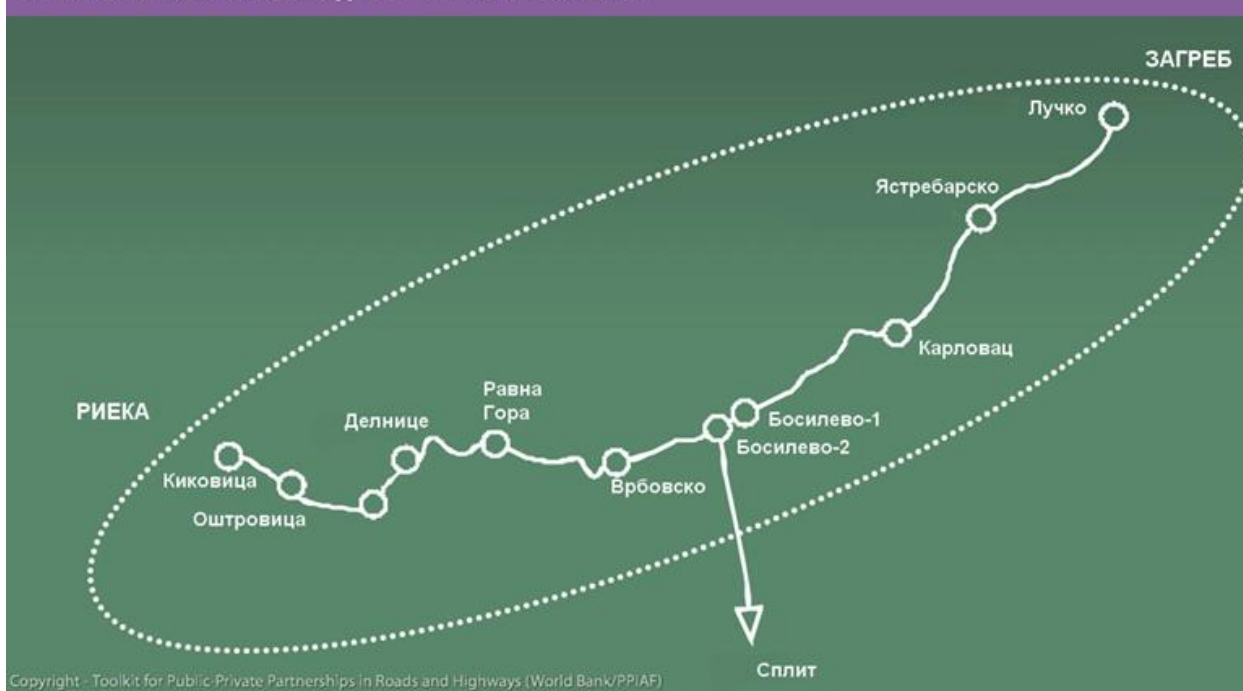
РИС. 2: СИСТЕМЫ ПЛАТНЫХ ДОРОГ С ИЮЛЯ 2003 Г.ДО ИЮНЯ 2004 Г.



Период с июля 2004: 1 закрытая система взимания платы за проезд

После строительства автомагистрали между Врбовско и Босилево две закрытых системы были объединены в одну.

РИС.3: СИСТЕМА ПЛАТНЫХ ДОРОГ ПОСЛЕ ИЮЛЯ 2004 Г.



С 1999 по 2003 количество транспортных средств, проезжающих по автомагистрали А6 возросло на приблизительно 40%. Поступления со сборов за проезд более чем удвоились за этот период в связи с повышением

интенсивности движения благодаря открытию новых участков в 2001, 2003 и 2004 гг., что сделало автомагистраль более привлекательной; также повлияли такие факторы, как рост числа туристов, рост ВВП, рост количества купленных транспортных средств.

ARZ не имеет права повышать тарифные ставки, которые фиксируются правительством. Последний подъем состоялся в 2003 г. и тарифная ставка за км такова:

1	0,40	0,05
2	0,70	0,10
3	0,95	0,13
4	1,70	0,23

Источник: ARZ

Выводы и уроки

Эффективная схема ГЧП для быстрого развития сети:

Строительство автомагистрали А6 проводилось в соответствии с графиком и сметой, и ARZ - пример, подтверждающий тот факт, что Хорватия, несомненно, быстро прогрессирует в области предприятий ГЧП, которые довели плотность шоссейных дорог до рекордного уровня. Фактически в Хорватии относительно большое число проектов и километров магистралей было реализовано и построено, включая либо модернизацию существующих дорог, либо строительство новых. Несмотря на проблемы со строительными работами, они были завершены в большинстве заключенных проектов во время и в пределах бюджета. Так как концессионные соглашения были заключены без проведения тендеров, процедура закупок была ускорена, однако прозрачность закупок, которую требуют директивы ЕС и правила МФО, не могут быть полностью соблюдены на практике.

Высокие финансовые риски

В связи с высокой суммой задолженности НАС и других концессионных компаний, не ясно, является ли эта стратегия устойчивой с учетом ее большой средне- и долгосрочной фискальной нагрузки. Фактически государственный долг не является ничтожным, а международные финансовые организации выдвигают сильные аргументы в пользу более жесткой финансовой дисциплины, включая урезание расходов на автомобильные дороги. Например, Европейская комиссия высказывает критику по поводу финансирования и развития «хорватской модели» автомагистрали. В частности, ощущается, что:

1) слишком большие займы на инфраструктуру могут угрожать соотношению государственной задолженности и ВВП, которое считается приемлем для устойчивого экономического роста;

2) займы, полученные полностью государственной компанией, такой как НАС или ARZ, не должны считаться как внебюджетные заимствования;

а также

3) передаваемые государству риски слишком высоки, так как хорватское правительство гарантировало займы, полученные ARZ и другими концессионными компаниями.

Большой рост интенсивности движения

Успех ARZ и хорватской дорожной модели в целом основан на значительном росте интенсивности движения и поступлений со сборов. В первую очередь это можно объяснить длинным далматинским побережьем и несколькими десятками островов в Адриатическом море, расположенных в относительной близости к Западной Европе; это хорошо оборудованные места с доступными ценами, являющиеся приоритетными целями иностранных туристов в летний период. Они представляют огромный потенциал роста интенсивности движения и поступлений.

Большой опыт платных дорог

Прямая система платы за проезд существовала в течение многих лет (сбор платы за проезд существовал во времена Югославии) и хорошо воспринимается хорватскими и иностранными водителями. В отличие от новых членов ЕС, таких как Венгрия или Польша, хорватская дорожная сеть является по преимуществу платной – концепция, которая в целом хорошо воспринята обществом.

Значительное участие государства

Правительство поддерживает существенное участие в процессе, что подтверждается наличием совместных предприятий с участием государственных и частных партнеров или полностью принадлежащими государству концессионными компаниями, такими как ARZ вместо типичных ГЧП-структур, в рамках которых государственный сектор закупает услуги в автодорожном секторе. Ряд наблюдателей замечают, что отсутствие разделений в государственном секторе (особенно между функциями управляющего ГЧП и акционера в концессии) могут сделать обязанности и интересы правительства неопределенными.

Изучение международного опыта: Франция

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

А) Страна представляет собой хороший пример долгой истории платных дорог со времени принятия в 1955 г. первого закона, связанного с развитием платных автомагистралей.

В) Французская система платных автомобильных дорог прошла через различные схемы, начиная с целиком государственной и заканчивая приватизированной системой. Однако эта эволюция не была линейной.

С) Развитие системы платных автомобильных дорог долгое время основывалось на принципе объединения.

Д) Эволюция французской системы автодорожных концессий является в своей основе прагматичным процессом без догм; основная обеспокоенность заключается в решении вопросов по мере возникновения для обеспечения соответствующей инфраструктуры для страны.

Е) Прагматичный подход привел к системе закупок, несопоставимой с европейским законодательством. Любопытно отметить то, каким образом французское правительство адаптировало свою систему платных дорожных сетей к новым правовым условиям.

Описание случаев из практики

Введение

Платная система автодорожных концессий, инициированная во Франции в 1955 г., в настоящее время имеет протяженность более 8200 км и составляет более трех четвертей 10800-километровой дорожной сети, при этом остающиеся четверть – это бесплатные дороги. Протяженность всей сети мощеных дорог во Франции составляет 1000000 км. Основная часть этой сети находится в компетенции местных властей, как предполагается согласно политике децентрализации.

Правительство отвечает за 20000 км, включая:

- 8200 км платных автомагистралей, эксплуатируемых в рамках концессий;
- 2600 км бесплатных автомагистралей (городских кольцевых дорог);
- 9200 км бесплатных главных магистралей (основная система считается стратегической).

На дорожную сеть, составляющую 1% от общей протяженности, приходится 25% общенационального транспортного движения

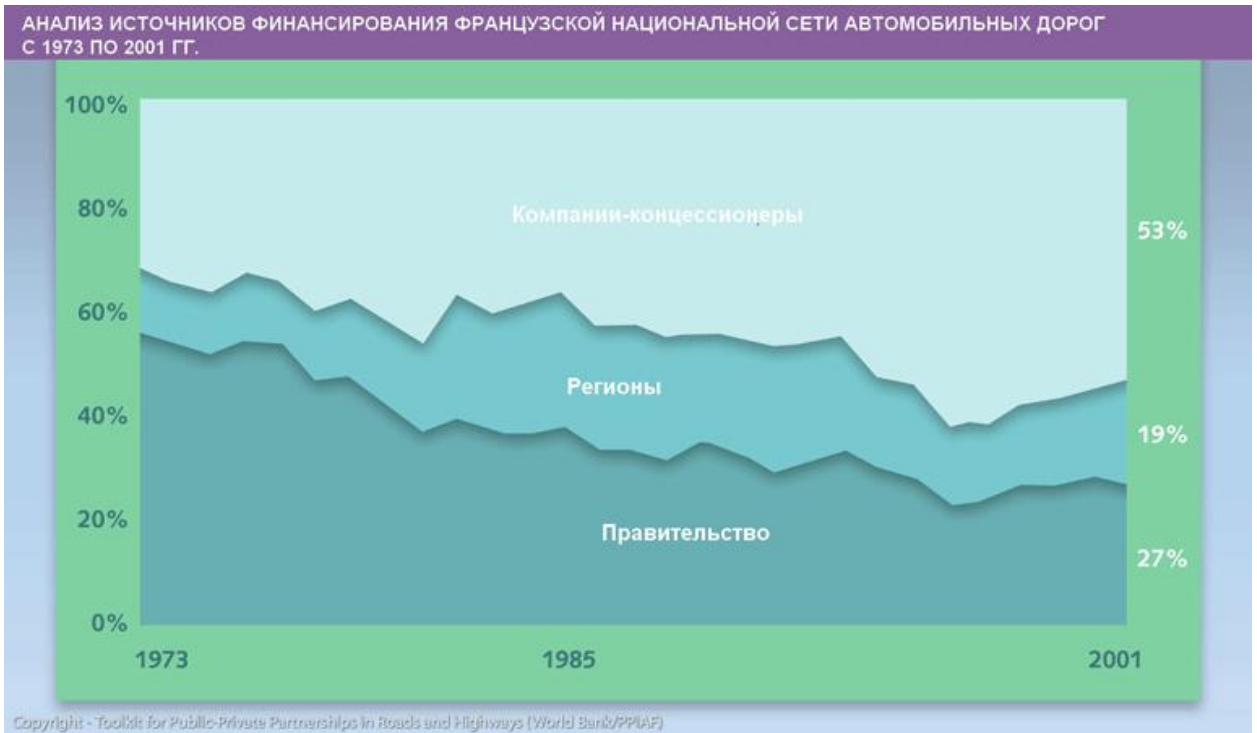
Приватизированные компании

ASF	2504 км
APRR	1821 км
SANEF	1374 км
SAPN	368 км
AREA	384 км
ESCOTA	460 км
Частные компании	
COFIROUTE	985 км
SMTPC (Прадо-Каренаж)	2,5 км
Viaduc de MILLAU	3,7 км
ALIS	125 км
ARCOUR	Строительство не завершено
ROUTALIS	Строительство не завершено
ADELAC	Строительство не завершено
Частные компании, эксплуатирующие туннели, мосты и городские кольцевые дороги	
ATMB	118 км
SFTRF	80 км
CCI du Havre	7 км
COURLY-EPERLY	10 км

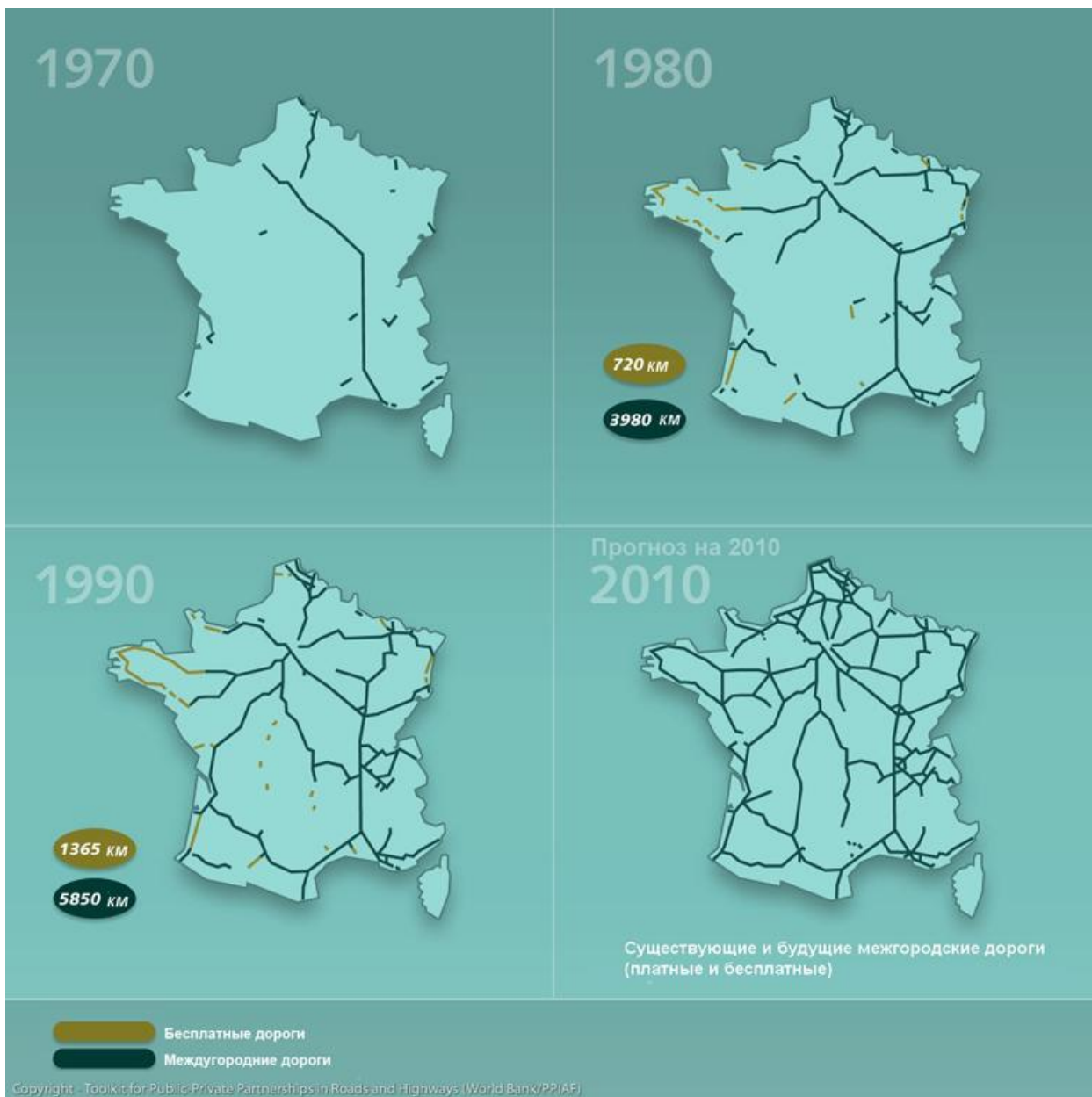
Источник: Французская дорожная администрация

Эксплуатация платных дорог во Франции

При создании своей автодорожной системы Франция экспериментировала как финансированием платных, так и бесплатных дорог, а также с государственными и частными платными дорогами. Строительство, техническое обслуживание и эксплуатация национальной сети автомобильных дорог финансируется за счет государственного бюджета (25% всех средств), грантов из региональных бюджетов для национальной сети (20%), и из средств дорожных концессионных компаний (50%).



Плотность французской дорожной сети составляет приблизительно 16 км на 1000 км² и 130 км на миллион жителей. Французская система платных автомобильных дорог родилась в 1950-х и прошла четыре основных периода развития, которые представлены ниже.



Эволюция системы платных дорожных сетей

1955-1969 гг.: курс на платные дороги с государственными компаниями

В 1950-х восстановление после Второй мировой войны было в основном завершено, и доля собственных автомобилей начала быстро расти (200 автомобилей на 1000 жителей в 1966 г.). К 1951 г., правительство установило целевой дорожный фонд (FSIR), который должен был получать процент от поступлений с топливного налога, но конкурентное бюджетное давление не позволило правительству полностью профинансировать FSIR. В 1955 г. по этой причине был принят закон, предусматривающий финансирование автомагистралей за счет платы за проезд. Должен был сохраниться государственный контроль посредством предоставления концессий только местным государственным организациям, Торговой палате (государственный

орган во Франции) или полугосударственной компании в которой государство имело большинство акций.

В законе 1955 г. указывалось, что в принципе автомагистрали бесплатны. При этом исключение быстро стало правилом, так как в течение десятилетия, с 1956 по 1963 г., были образованы пять полугосударственных компаний. Эти компании назывались полугосударственными дорожно-концессионными компаниями («societes d'economie mixte concessionnaire d'autoroute») или «SEMCA». Первоначальные концессии выделялись только на короткие участки дорог от 50 до 70 км, за исключением, в 1963 г., на наиболее приоритетном маршруте «север-юг» между Лиллем, Парижем и Лионом 130- и 160-километровыми участками.

Все пять SEMCA имели близкую финансовую и организационную структуру: они имели очень небольшой капитал (от 100000 до 300000 долларов США) и их акционерами были только государственные органы. Государственный пакет акций принадлежал Caisse des Depots et Consignations (CDC), государственному инвестиционному банку.

Правительство обеспечило первичную финансовую помощь, предоставив гарантии для займов SEMCA в виде довольно значительную сумму денег и авансовых средств (в среднем 30-40% стоимости строительства). В течение 1960-х SEMCA были не более чем «бумажными» организациями, всего лишь «фальшивым носом государства», как выразился один министр:

- Государственный инвестиционный банк (CDC) продал гарантированные государством займы SEMCA через специальный офис, открытый в 1963 г. Caisse Nationale des Autoroutes (CNA), который объединял средства, заимствованные SEMCA;
- Другой филиал CDC, SCET, управлял счетами и строительными контрактами;
- Дорожное агентство в Департаменте общественных работ и транспорта проектировало и эксплуатировало дороги (за исключением сбора платы за проезд). Дороги строились частными подрядчиками.

1970-1981 гг.: либерализация и приватизация, появление перекрестного субсидирования

После 1960-х обслуживалось только 1125 км междугородних магистралей. Была организована реформа для того, чтобы (i) позволить частным компаниям конкурировать за новые концессии и (ii) укрепить существующие SEMCA, наделив их большей автономией и ответственностью.

С 1970 по 1973 гг. четыре частных компании, занимающиеся платными дорогами, получили контракты на 300-500 км дороги каждая (за исключением одной 63-километровой концессии). Все четыре новых концессионера были консорциумами крупных французских компаний, занимающихся общественными работами. Никто из инвесторов не был заинтересован в столь долгом периоде окупаемости и банки, как утверждается, купили акции скорее потому, что хотели поддержать подрядчиков, с которыми у них были связи и потому что стремились скорее эмитировать облигации, чем инвестировать.

Правительственная помощь концессиям, предоставленным в 1970-х гг. была менее щедрой, чем в 1960-х. При этом значительная финансовая помощь была

по-прежнему доступной как для частных концессий, так и для SEMCA. Например, для первой частной компании, COFIROUTE, 10% средств составлял собственный капитал, 10% - государственные авансы в натуральной форме, 65% - гарантированными государством займы и 15% - займы без гарантии, т.е., 75% средств были предоставлены или гарантированы правительством.

В то же время, SEMCA и SCET образовали новую компанию SCETAUROUTE (сейчас – маршрут «Эжи») для того, чтобы она выступала в качестве их «maitre d'oeuvre» (инженера), их инженерной фирмы и генерального подрядчика на строительство и изыскания в области автомобильных дорог. SEMCA создала собственную службу технического обслуживания.

Все чаще от дорожных компаний предполагалось субсидирование новых участков за счет прибыли, получаемой ими на старых участках, которые имели более высокую интенсивность движения и которые строились с более низкими издержками. Более того, сроки, когда истекали концессии на эти старые и более привлекательные, зачастую продлялись. Постепенно появилась система перекрестного субсидирования между компаниями. Она подрывала концепцию прибыльности отдельных участков дорог и даже компаний (в отношении SEMCA).

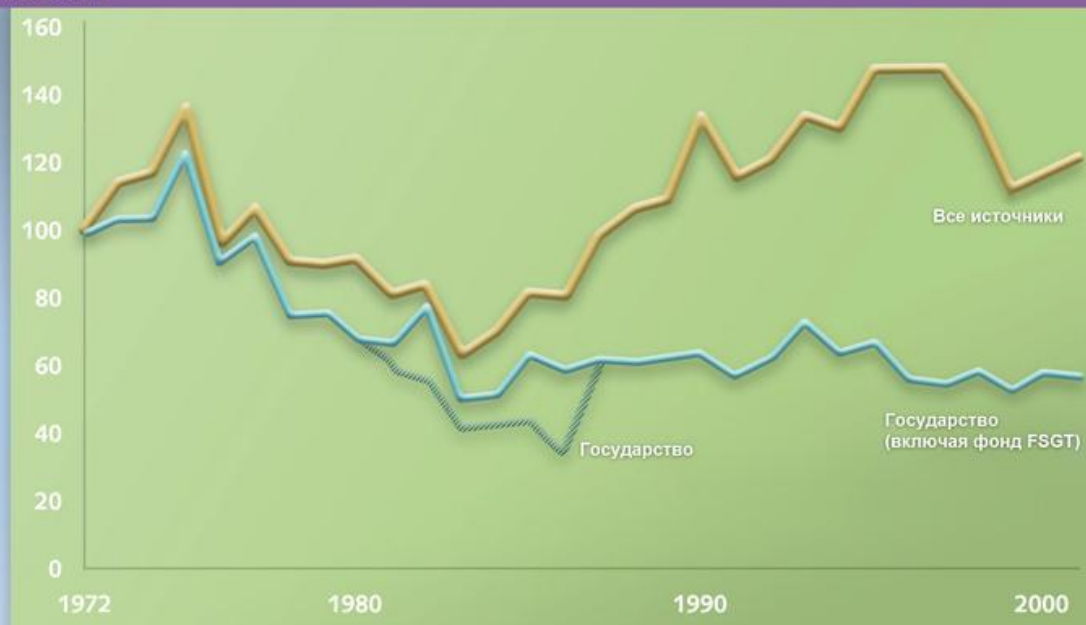
И последнее. В концессионном соглашении четырех частных компаний утверждалось, что тарифные ставки будут устанавливаться компанией в рамках, установленных в концессионных соглашениях. Эта процедура была распространена на SEMCA. При этом в 1975 г., Министерство финансов объявило, что оно будет регулировать плату за проезд по дорогам. Тарифы были вновь жестко закреплены за компетенцией Министерства финансов, таким образом, позволяя ему контролировать всю систему платных автомобильных дорог.

1982-1994 гг.: общенациональный механизм перекрестного субсидирования в условиях кризиса

В начале 80-х автомобильная система столкнулась с серьезными проблемами дефицита наличности, одной из причин для которых был нефтяной кризис. Государство установило контроль над тремя из четырех частных компаний и обвинило в ситуации акционеров, что явилось мягким применением положения о лишении прав.

В 1982 г. правительство учредило новый целевой фонд, FSGT (Целевой фонд общественных работ) взамен FSIR. Этот фонд получил право эмитировать облигации для обеспечения эффекта леввериджа для специального топливного налога. В среднем выделение целевых государственных средств на дорожные цели (бюджет + FSGT) было стабильным в период существования этого фонда до 1987 г., когда рост средств FSGT компенсировался снижением бюджетных средств, как показано на приведенной ниже иллюстрации.

АНАЛИЗ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ФРАНЦУЗСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ СЕТИ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ С 1973 ПО 2001 ГГ.



Copyright - Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways (World Bank/PPIAF)

Эволюция финансирования автомобильных дорог во Франции

В 1982 г. был создан новый правительственный орган (ADF), предназначенный служить в качестве расчетного центра для выделения новых авансов и приема от SEMCA выплат по предыдущим авансам. Создание ADF позволило правительству разрешить перекрестные субсидии между компаниями (равно как и внутри компаний, как происходило с середины 1970-х).

В 1987 г. правительство объявило о своем намерении укрепить ADF посредством вложения капитала на сумму приблизительно 300 миллионов евро, которую ADF мог использовать для предоставления авансов для SEMCA и повышения доли государства. Это капиталовложение с использованием средств, полученных благодаря приватизации государственных компаний, укрепило контроль центрального правительства над SEMCA.

В конце 1980-х гг. местные органы власти и центральное правительство начали обсуждать возможность новых частных концессий на безрегрессивной основе, особенно в городских зонах, и были реализованы проекты, например, в Марселе (Туннель Прадо-Каренаж).

1994-2000 гг.: перевод на контрактную систему и консолидация в рамках государственного сектора; совершенствование конкуренции

Начиная с 1994 г. внедряются многолетние инвестиционные контракты. Эти контракты создают баланс между ростом инвестиций и тарифов и обеспечивают уверенность для концессионеров в течение пятилетнего срока. Государственные компании были объединены в три основные группы в целях обеспечения географической координации и финансовой эффективности. Одновременно с этой консолидацией произошел рост капитала (с приблизительно 4 до 150 миллионов долларов США). По состоянию на 2000 г., в автодорожном секторе работающие

Франции концессионные компании с соответствующими сетями: (i) SANEF (1254 км); (ii) SAPN (366 км); (iii) SAPRR (1768 км); (iv) AREA (382 км); (v) ASF (1996 км); (vi) ESCOTA (460 км); (vii) Cofiroute (798 км); (viii) ATMB (107 км); и (ix) STRF (55 км).

До 1998 г. все новые участки передавались в концессию существующим компаниям (государственным или частным) и объединялись в рамках общего концессионного контракта, условия которых (особенно срок действия) пересматривались в целом. В 2000 г. были проведены переговоры с Европейской комиссией относительно окончательного продления срока действия концессии, которая представляет собой государственную помощь согласно Договору об образовании Европейского сообщества (Письмо Генерального секретариата Европейской комиссии (2000 г.) D/ 107823 от 10 октября 2000 г.). В качестве компенсации новая концессия будет представлять собой отдельный проект.

После 2000 г.: приватизация концессионеров

В начале 2000 г в концепции платных автомобильных дорог произошли важные изменения в целях соответствия общеевропейской ориентации на рост эффективности. Во-первых, с этого времени концессии предоставляются после опубликования и больше не имеют прямого имущественного обеспечения. Во-вторых, режим бухгалтерского учета существующих концессии был приведен в большее соответствие с обычным (основным вопросом была процедура амортизации основных фондов), кроме того, государство перестало гарантировать долговые обязательства существующих концессий; в качестве компенсации был увеличен срок концессии; эта государственная помощь была согласована с Европейской комиссией (государственная субсидия N540/2000). Как следствие (линейной амортизации основных фондов за более длительный период времени) компании, без каких-либо изменений в своих денежных потоках добились положительных результатов, выплатили подоходный налог и распределили дивиденды.

В-третьих, в тарифы за проезд был включен НДС (Суд Европейского сообщества, дело № С-276/97, решение от 12/09/2000, Комиссия / Франция), так как в тех случаях, когда использование дороги зависит от платы, сумма которой, помимо прочего изменяется в зависимости от категории используемого транспортного средства и пройденного пути, существует, соответственно, прямая и неизбежная связь между предоставленной услугой и полученным финансовым вознаграждением.

Начиная с 2000 г. новые концессии предоставлялись частным фирмам в соответствии с этой прозрачной процедурой.

В 2002 г. основная государственная автодорожная компания ASF была выставлена на Евронексте, при этом государство сохранило за собой 51% акций, остальные были размещены на бирже. В рамках того же направления автодорожные фирмы приняли более агрессивную коммерческую стратегию основанную на дифференциации тарифов (льготные тарифы, сезонные билеты, субсидии от местных властей по ставкам дисконтирования для местных пользователей и т.д.). SAPRR была выставлена на Евронексте в декабре 2004 г. с размещением 30% новых акций, и вскоре на аналогичных условиях были размещены акции SANEF.

В мае 2005 г. французское правительство приняло решение о полной приватизации ASF, SANEF и APRR и в начале 2006 г. была проведена соответствующая процедура, включая продажу этих концессионных компаний международным и местным банкам, страховым компаниям, подрядчикам и фондам развития инфраструктуры. Следует подчеркнуть, что акции продавались частному сектору, т.е., концессионные компании были приватизированы, но при этом объекты остались в собственности государства.



Выводы

В конечном итоге французская система перешла от административной системы, основанной на «квази-неавтономных» организациях к приватизированным компаниям-концессионерам коммунальных объектов. Последний шаг был связан с потребностями французского правительства в быстрых деньгах, но основания были скорее оперативными, чем финансовыми.

Схема развития французской автодорожной системы с 1995 г. менялась много раз, при этом всегда сохранялся один принцип: возмещение издержек на автомобильные дороги основано на сборе платы за проезд по ним. Другими словами, готовность пользователей дорог платить за проезд по дорогам сохранялось независимо от либерализации, национализации или приватизация системы.

Однако в настоящее время можно предположить, что система сбора платы за проезд достигла конца своего развития во Франции. Фактически французская дорожная сеть является «зрелой»: были построены большинство междугородних социально и экономически выгодных автомагистралей. Министерство транспорта с октября 2007 встречей под названием «Grenelle de l'Environnement» начало большой поворот в направлении устойчивого развития, при этом приоритет развития земельной инфраструктуры закреплен за железной дорогой. Таким образом, вызов, с которым столкнулись французские автомобильные дороги, заключается не в расширении их протяженности, а в загруженности отдельных участков, в основном в городских зонах, где отсутствует сбор платы за проезд!

Для того чтобы обеспечить создание новых способов привлечения частного финансирования в автодорожных проектах, не полагаясь на прямую плату за проезд, 17 июня 2004 г. был принят голосованием новый закон о развитии ГЧП, и его редакция была принята в 2008 г. Этот закон должен способствовать развитию ГЧП в автодорожных проектах; он позволяет возмещать издержки частного партнера без взимания платы за проезд (скрытая плата, плата за эксплуатационную готовность, и т.д.). Первый закон не имел большого успеха, так как только два дорожных проекта были профинансированы в соответствии с новыми схемами ГЧП. Пока не ясно, поможет ли новая поправка дать начало новым видам автодорожных ГЧП во Франции.



Годовой отчет за 2006 г., Ассоциация французских дорожных компаний (ASFA)



Годовой отчет за 2006 г.; Французский национальный автодорожный фонд



Ассоциация французских дорожных компаний (ASFA).
<http://www.autoroutes.fr/en/homepage.html>



Французский национальный автодорожный фонд. <http://www.cna-autoroutes.com/default.htm>

Автомагистраль М1/М15, Венгрия

(включая комментарии относительно других Венгерских автомобильных дорог)

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

Автомагистраль М1/М15 представлена по следующим причинам:

- А) Проект был завершен, два участка были открыты в 1996 г. и 1998 гг., таким образом, существует опыт завершенной реализации проекта и эксплуатации в течение существенного срока.
- В) Проект показывает ряд важных аспектов для планировщиков платных дорог.
- С) Проект был выстроен в соответствии с высокими стандартами, но потерпел финансовый неуспех в связи с оптимистическими прогнозами интенсивности движения и был частично национализирован в связи с непопулярностью тарифов за проезд и особенно высоких тарифов.
- Д) Последствия повторной национализаций не были полностью поняты правительством.

По автомагистрали М5 также существуют комментарии в связи со следующими факторами:

- Е) Несмотря на проблемы с М1/М15, аналогичные проблемы возникли и на М5, открытой в 1998 г.
- Ф) Проблемы возникли в связи с оптимистическим прогнозом движения и привели к финансовым затруднениям.
- Г) При этом был принят ряд мер, результатом которых было скорее рефинансирование, чем национализация.
- Н) Эти трудности значительно сказались на программе платных дорог. Несмотря на то, что в начале 1990-х Венгрия далеко продвинулась в развитии своей программы ГЧП, к 2007 г. в ней существовали только 3 платные дороги, эксплуатируемые частным сектором.

Обзор проекта

Проект М1-М15 включал схему «проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация и передача (концессии на 35 лет) 43 километров автомобильных дорог от г. Дьёра (северо-запад Венгрии) до Австрийской границы (М1) и 14 километров дороги, связывающей М1 с Братиславой (М15).

М1- М15 входит в Трансъевропейский коридор № IV, соединяющий три столицы: Будапешт, Вену и Братиславу.

Сбор платы основан на одном центре и пяти пунктах взимания платы за проезд на трех развязках.

Основные даты:

- Тендер по проекту был проведен в 1992/1993 г. (4 участника торгов, 2 приглашены к переговорам);
- Концессии были подписаны в апреле 1993 г., финансовое закрытие в ноябре 1993 г.;
- Строительство началось в январе 1994 г.;
- Завершение и открытие М1 в январе 1996 г. и М15 в июле 1998 г.;
- Пользователи дорог выступили с получившим широкое освещение иском к концессионеру в целях снижения тарифов;
- Переговоры и предложения по ремонту;
- Последующая замена концессий в сентябре 1999 г., которая привела к национализации проекта.

Финансирование:

- 80% - кредитный (230 миллионов евро) и 20% - собственный капитал (50 миллионов евро), включая кредиты ЕБРР в сочетании с международными (деноминированными в долларах США и немецких марках) и местными (деноминированными в венгерских форинтах) коммерческими кредитами по схеме «А- и В-типа»;
- Доступен резервный кредитный фонд (50 миллионов евро);
- Срок погашения займа: 14 - 15 лет (самый долгий срок погашения, который в то время предоставлялся венгерскими государственными или частными заемщиками).

Субсидии:

- Отсутствие финансового вклада;
- Предоставление земли для автодорожного строительства;
- Ограничения на строительство параллельных конкурирующих дорог.

Тарифная ставка:

- Устанавливаются при присуждении тендера с формулой максимального годового роста тарифов в зависимости от местной инфляции и обменного курса;
- Первоначальная тарифная ставка основана на «принципе максимального роста поступлений»;
- Возможность корректировки в соответствии с согласованными индексами (поправки на инфляцию ИПЦ в форинтах и колебания валютного курса форинта);
- Учитывая высокий уровень движения иностранного транспорта и эпизодическое местное движение а также существование только одного пункта взимания платы между границей и Будапештом, исследование

транспортных потоков указывало на возможность относительно высоких тарифов.

Тендер на проект М1/М15 был первым проектом создания платной дороги в Центральной Европе, где был реализован проект. После успешного проведения строительства и получения финансирования, строительство в основном было завершено вовремя и даже в рамках бюджета, несмотря на то, что сроки строительства были амбициозными, и то, что Венгрия проходила период высокой инфляции.

Движение по М1 при вводе в эксплуатацию и рост движения в первые три года было значительно ниже ожидаемого, что привело к невозможности обслуживания долга. Уровень тарифов оказался политически неприемлемым, и судебный иск сделал финансовую ситуацию неадекватной. Попытки реструктуризации финансов компании, начиная с издания аккредитивов правительством и акционерами, оказались безрезультативными. Правительство и кредиторы согласились при этом о проведении процедуры замены после трех лет эксплуатации.

Описание проекта

Проект М1/М15 представляет собой идеальный проект для разбора случаев из практики, так как он показывает, как крупный инфраструктурный проект может быть успешно реализован на основе проектного финансирования, а также он демонстрирует, что сочетание низкого уровня подготовки, приводящей к основным структурным недостаткам и отсутствие политической поддержки может очень быстро ухудшить перспективы проекта.

В 1989 г. Венгрия открыла свои границы на западе и нуждалась в хорошей автомагистрали с Австрией. Таким образом, завершение автомагистрали М1 между Будапештом и Австрийской границей получило высокий приоритет. Учитывая большой государственный долг Венгрии, был проведен ряд исследований в целях анализа реалистичности такого решения, как частная концессия. Результаты указывали как на то, что проект М1 может быть разработан как решение со 100-процентным частным финансированием, так и на то, что будет существовать достаточный интерес к конкурентному международному тендеру. В результате в 1991 г. венгерское правительство решило принять обширное законодательство о строительстве платных автомобильных дорог посредством концессий, создать специальный отдел в рамках Министерства транспорта для работы с концессиями и запуска амбициозной программы дорожного строительства, начиная с отсутствующего участка автомагистрали М1.

К концу 1991 г. были назначены финансовые и юридические консультанты для Министерства, и была инициирована процедура предварительной квалификации, в результате которой к подаче предложений были приглашены четыре международных группы (Август 1992 г.). Две группы из четырех были приглашены к одновременному проведению переговоров о концессионном контракте, результаты которых были оформлены в виде уточненных предложений (январь 1993 г.). На основании этих предложений (учитывая стоимость строительства, тарифную ставку и предлагаемый финансовый пакет, включая обязательство предоставления собственного капитала), в апреле 1993 г. были проведены переговоры с подписанием концессионного контракта с победителем торгов,

ELMKA Rt, частной компанией, включающей международных подрядчиков и организации, эксплуатирующие платные дороги.

После двухлетнего периода строительства, участок M1 был открыт для движения в январе 1996 г.

Распределение рисков и финансирование

В подготовленном консультантами министерства проекте концессионного контракта была предложена хорошая основа для переговоров о реалистичной концессии с адекватным распределением рисков. Так как строительство остающихся участков M1 не вызывало особых проблем (отсутствие необходимости в крупных сооружениях, равнинная местность с незначительным грунтовыми рисками, отсутствие конкретных археологических рисков, отсутствие особых экологических вопросов), подрядчик смог в целом принять эти риски и предложить фиксированную цену с единовременной выплатой за строительные работы «под ключ».

Принятие частным сектором полного транспортного риска было вызвано сочетанием тендерных требований (Министерство не желало брать на себя какие-либо транспортные риски), конкуренции (демонстрация низких прогнозов означало поражение в тендере) и относительно высоких транспортных потоков, на которые указывали различные исследования.

Прогнозы интенсивности движения также были основаны на экономии времени для пользователей (согласно расчетам, 20 минут за полную поездку).

Частные компании согласились принять этот транспортный риск при условии, что они будут иметь «свободу» установления тарифной ставки, что было воплощено в фиксировании первоначальной максимальной тарифной ставки в концессионном контракте и разрешении на повышение этой ставки по конкретной формуле с учетом венгерской инфляции и девальвации обменного курса венгерского форинта и других валют, в которых должен быть профинансирован проект. Изначальная тарифная ставка была определена на основании принципа максимального роста поступлений.

Так как прогнозы движения указывали на высокий рост в первые годы эксплуатации, разработка реалистичной структуры финансирования зависела от поиска правильной комбинации собственного капитала/структуры задолженности и срока погашения займа, при приемлемых годовом и общим коэффициентах покрытия обязательств. Более того, так как поступления должны были производиться в венгерских форинтах, финансирование в форинтах должны были снизить валютнообменные риски.

Учитывая финансовый рынок для Венгрии и в самой Венгрии в то время, эти цели были очень амбициозными. При этом участие ЕБРР в финансировании обеспечило возможность повышения иностранного финансирования со сроком погашения займа, превышающим 14 лет (впервые в современной Венгрии) и значительном повышении суммы местного финансирования с аналогичным сроком погашения займа.

ЕБРР, созданный в 1991 г. для продвижения частных инвестиций в бывших странах Варшавского пакта, играл важную роль в получении необходимого финансирования, так как он обеспечивал кредиторам, равно как и инвесторам,

необходимую гарантию того, что венгерское правительство не отвернется от проекта после выполнения строительных работ и что проект выиграет от значительных денежных потоков для выплаты его задолженности и соответствующего вознаграждения для инвесторов. Несмотря на то, что стоимость привлечения ЕБРР в финансовом выражении была высокой, без него невозможно было добиться финансового закрытия в течение 6 месяцев после подписания концессионного контракта.

И, наконец, общее финансирование (320 миллионов евро) было распределено следующим образом:

- 19% было предоставлено ELKMA, частным концессионером в виде собственного капитала и средств акционеров;
- 81% было предоставлено международными и венгерскими коммерческими банками, страховыми компаниями и ЕБРР.

Опыт, полученный в ходе эксплуатации концессии

После первого года эксплуатации появились четыре основные трудности:

- Низкая интенсивность движения: объемы движения составили только 46% от прогнозных цифр, что снизило поступления концессионера до критического уровня. Фактически значительная часть коммерческого транспорта предпочитала использовать параллельные бесплатные дороги для того, чтобы избежать уплаты тарифов, даже если эти дороги оставались без улучшений. Кроме этого, в связи с экономическим развитием Венгрии, прогнозируемый рост объема движения пассажирского транспорта также был снижен, так как жители получили возможность делать покупки в торговых центрах на территории страны, что устранило необходимость в заграничных поездках;
- Финансовые трудности концессионера: в результате нехватки поступлений, компания не смогла выплатить основную сумму долга в июне 1998 г. и была на грани банкротства. В декабре 1996 г. ЕБРР, как агент по обеспечению, осознавая, что финансовая ситуация для этого проекта как частного предприятия, больше не существовала, убеждал Министерство транспорта пересмотреть условия сделки. В этих меняющихся условиях Министерство «отказалось принимать чью-либо сторону», возражая, что проект, который оно ранее так энергично продвигало, был частным предприятием, и его проблемы должны были решены частным образом. Стало ясно, что Министерство только под большим давлением, в конце концов, согласилось поддержать проект в промежуточный период с помощью аккредитива (инвесторы также предоставили аккредитив) в июле 1997. Несмотря на все намерения, переговоры с Министерством не состоялись до национальных выборов в 1998 г.;
- Недовольство уровнем тарифов: тарифная ставка по М1/М15 оказалась самой высокой в Европе за км пройденного пути, что привело к обвинению концессионера в злоупотреблении доминирующим положением за счет венгерских пользователей и отразилось в судебном иске против концессионера. Иск был поддержан хорошо организованной ассоциацией пользователей, в том числе венгерским Автомобильным клубом. По

решению суда первой инстанции концессионер был обязан вернуть истцу около одной трети тарифов, но решение не обязало компанию снизить свои тарифы;

- Изменение политических условий: новое правительство, избранное в 1998 г., полагало, что пользователи дорог должны были оплачивать только расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание, тогда как капитальные расходы могут быть профинансированы за счет международных грантов, бюджетных вкладов и суверенных займов.

Неожиданная победа оппозиции, возражавшей против платных дорог и других решений ГЧП, неблагоприятные решения судов и понимание в ЕБРР того, что концессионный контракт не предоставлял какой-либо защиты в обстоятельствах, когда правительство возражает против решений ГЧП, привело к переговорам ЕБРР с министерством о принятии более крупной части задолженности посредством замены концессионера.

Согласно соответствующим положениям концессионного контракта, ЕБРР и частные кредиторы достигли договоренности с правительством в апреле 1999.

Реорганизация концессии и ее последствия могут быть вкратце изложены следующим образом;

- непогашенная задолженность концессионера ELKMA была трансформирована в суверенный долг на гораздо более благоприятных условиях, чем условия первоначального долга (который не имел суверенной гарантии);
- Компания ELKMA была заменена недавно образованной, полностью принадлежащей государству специальной компанией (NuUMA);
- Акционеры ELKMA потеряли свою долю в собственном капитале без компенсации;
- Тарифные ставки были снижены почти на 50% в августе 1999 г.

В результате, объем движения сразу вырос на 15-20%, при том что годовые поступления упали на 45%.

В январе 2000 г. ранее существовавшие пункты взимания дорожных сборов были заменены «виньеточной» системой, которая позволяет пользователю производить оплату за использование платных дорог за определенное количество дней (1, 4, 10, 31 или за весь год). Фактически, эта система распространила сбор платы за проезд на ранее бесплатные участки сети автомобильных дорог, что повысило потенциальные поступления.

Постепенно службы Министерства внутренних дел установили и обеспечили эксплуатацию камер на основании электронной системы распознавания номерных знаков.

Эта система, основанная на выборочном контроле пользователей мобильными группами, представляется неэффективной, так как, согласно расчетам, 20% пользователей не имеют действительных виньеток.

Более того, сами пользователи считают эту систему несправедливой, так как ее тарифы слишком высоки для нечастых поездок и поездок на короткую дистанцию. И, наконец, поступления, генерируемые сетью, не покрывают издержки обслуживания и эксплуатации государственных дорог.

Начиная с 2007 г. правительство рассматривает альтернативные системы дистанционного взимания платы за проезд и, в частности, постепенное внедрение электронных систем взимания платы за проезд, которые обеспечат большую гибкость ценообразования.

За уточненной информацией обращайтесь на официальный веб-сайт венгерских автомобильных дорог:



<http://www.motorway.hu/>

Другие автодорожные проекты

После вдохновляющей реакции частного сектора на проект М1/М15, Министерство приступило к проведению тендеров на другие автодорожные проекты в Венгрии: М5, М3 и М7. К сожалению, исследования показали, что ни один из этих проектов не будет финансироваться частным сектором на 100% (в основном, в связи с отсутствием иностранных пользователей). Несмотря на этот сильный и очевидный аргумент в пользу участия правительства, Министерство с трудом согласилось с этой необходимостью, в результате чего финансовое закрытие по проекту М5 заняло гораздо больше времени; тендерные предложения по проектам М3 и М7 не были до конца изучены.

Это нежелание найти адекватное решение в рамках ГЧП для проектов М3 и М7 частично было связано с внутренней организацией Министерства и сопротивлением государственных служащих передаче традиционно государственной деятельности частному сектору.

При этом концессия на М5 в 1995 г. и ее успешное рефинансирование в 2004 г. положительно повлияли на основы политики ГЧП в Венгрии.

Проект М5 также является частью трансъевропейской сети Коридора № IV, соединяющего Будапешт с южными районами.

Первый этап включал модернизацию и взимание платы за проезд на существующих дорогах, а также строительство новых участков по 90 км. Он был завершен в соответствии с графиком и в рамках бюджета в июне 1998 г. Второй этап состоял из 45-километрового удлинения; он был завершен в 2004 г.

Изначальная классическая система взимания платы за проезд, используемая для первого этапа, в 2004 г. была заменена механизмом оплаты за эксплуатационную готовность, основанном на критериях эффективности.

М5 столкнулась с трудностями того же типа, как и проект М1/М15 по окончании 90-х: транспортные потоки ниже прогнозируемых уровней и иск пользователей по поводу тарифных ставок. При этом концессионер АКА смог оговорить и более удачно распределить риски с государственным сектором, что позволило избежать передачи несмягченных транспортных рисков частным инвесторам и кредиторам.

В частности, контракт предполагал использование «компенсационного фонда», своего рода дополнительный фонда, финансируемого правительством и доступного для концессионера в качестве меры безопасности в случае нехватки наличности и необходимости выплаты обязательств по обслуживанию долга. Деньги, получаемые концессионерами из этого фонда, должны быть

компенсированы после выплаты задолженности по проекту перед старшими кредиторами.

Более того, в отличие от случая с М1/М15, концессионер и правительство предприняли на раннем этапе активные меры по повышению интенсивности движения с помощью маркетинговых кампаний и ограничения конкуренции со стороны альтернативных маршрутов. Министерство также поддержало АКА в иске по поводу тарифных ставок; иск получил отказ в суде первой инстанции в апреле 1998 г., что успокоило общественное мнение.

Компания АКА смогла выдержать давление, направленное на снижение согласованных общих тарифных ставок, но при этом предложила существенные скидки для частых и местных пользователей.

И наконец, проект М5 выиграл благодаря рефинансированию первоначального заимствования в 2003 г. К этому времени срок погашения займа заемщиками значительно повысился благодаря более высокому экономическому положению Венгрии и статусу страны, вступающей в ЕС. Новый финансовый план, активно поддержанный ЕБРР, был основан на более низких процентных ставках и повышении суммы задолженности по сравнению с собственным капиталом, и повышал уровень рентабельности собственного капитала инвесторов.

Венгрия также расширила свою сеть благодаря концессии на автомагистраль М6 в 2005 г. и проекту М6-М60 в 2008 г. Оба были основаны на схеме ПСФЭ, при которой правительство платило концессионеру за эксплуатационную готовность на основании заранее установленных критериев эффективности.

Оба проекта выиграла благодаря кредитам ЕБРР, который играл активную роль в привлечении других коммерческих кредиторов.

Эти действия позволили повторно привлечь частный капитал и услуги в венгерский дорожный сектор. При этом только три автомагистрали эксплуатируются частными компаниями в 2007 г. при том, что Венгрия была среди первых стран, которые начали использовать схемы ГЧП в 90-х гг.

Выводы и уроки

Неточные прогнозы интенсивности движения оказали существенное финансовое воздействие на эти проекты и привели к более широким общенациональным политическим проблемам.

- Всегда будут отклонения от прогнозов, но должная подготовка проекта может свести такие колебания к минимуму. Конкретные местные вопросы также должны были учитываться в работе над прогнозами в Венгрии;
- Готовность пользователя платить должна должным образом оцениваться государственным и частным секторами для определена начальных адекватных уровней тарифов и ограничения общественной (тогда - политической) оппозиции проекту.

Несмотря на негативные аспекты, следует отметить, что распределение рисков в рамках проекта М1 создает значительные выгоды для венгерского налогоплательщика, а именно:

- строительство было завершено вовремя и в рамках бюджета;

- в скором времени после этого эксплуатация и техническое обслуживание стали эффективными и соответствующими высочайшим стандартам; кроме того
- во время сложного экономического периода, последовавшему после открытия западной границы, Венгрия получила выгоды от М1, не вкладывая средства в ее финансирование.

В первые годы эксплуатации в связи с возникавшими финансовыми проблемами государственный сектор не предпринимал шагов по поиску реалистичного решения ГЧП совместно с частным сектором. Это, возможно, принесло венгерским государству и налогоплательщику больше плохого, чем хорошего. Пересмотр условий на более раннем этапе мог бы помочь избежать процесса повторной национализации.

Решение о повторной национализации имело значительные последствия для Венгрии. Тогда как Министерство праздновало победу, вернув эту жизненно важную часть инфраструктуры в руки Венгрии, при этом приняв на себя только часть задолженности на весьма благоприятных условиях, по-прежнему вызывает сомнения, является ли это решение наиболее оптимальным для Венгрии в макроэкономическом плане. Международные источники финансирования иссякли (даже частное финансирование продления поддержанной обществом и ЕБРР автомагистрали М5 стало практически невозможным). Только несколько частей амбициозной автодорожной программы 1991 г. были реализованы до конца столетия, а остальные были отложены. Когда возникают проблемы, их нужно решать по возможности эффективно и быстро, но всегда с учетом более широких последствий.

Снижение тарифов на М1/М15 было популярной мерой, но означало, что доходы от иностранных источников упадут. После нескольких лет эксплуатации государственным сектором, налогоплательщики по-прежнему финансируют недостаток поступлений сети и фактические издержки на техническое обслуживание и эксплуатацию. Простые финансовые решения имеют более широкие экономические и финансовые последствия.

И напротив, концессия на М5 продемонстрировала, что правильное распределение рисков и хороший уровень сотрудничества между государственным и частным секторами могут помочь справиться с первоначальными трудностями и избежать полной реорганизации. Когда у проекта возникают трудности, государственный и частный секторы должны попытаться принимать совместные решения. Возможно привлечение независимых консультантов.

Организация компенсационного фонда для проекта М5 оказалось весьма эффективной мерой для устранения нехватки поступлений в связи с тем, что в первые годы эксплуатации объемы движения были ниже прогнозируемых. Механизм такого типа представляется приемлемым для коридора, в котором отсутствует предыдущий опыт взимание платы за проезд. Передача частному сектору слишком высоких рисков может привести к серьезным проблемам впоследствии. Это предполагает большое значение надлежащей подготовки проекта с надежными прогнозами и адекватным снижением рисков.

Рефинансирование первоначального заимствования может оказаться весьма выгодным в связи с новым экономическим положением страны, но оно также

может быть вызвано в период действия концессии по окончании сроков строительства, когда кредиторы в большей степени готовы принимать исключительно эксплуатационные риски. Эту возможность необходимо учитывать; контракт должен предусматривать ее для соответствующего распределения полученных выгод между государством/пользователями и частным сектором.

Дополнительная информация



<http://www.worldbank.org/eca/trans/roadfinancing/en/PPP-EasternEurope.pdf>



<http://www.ebrd.com/projects/psd/country/hungary.htm>



<http://www.motorway.hu/engine.aspx?page=MOTORWAYS>



<http://www.cemt.org/online/ppp99/Timar.pdf>



http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf

pdf

Изучение международного опыта: Индия

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

А) Страна представляет собой хороший пример крупной программной реорганизации, включая важный переход от государственных заказов в сторону преобладающего внимания к успешной реализации ГЧП в автодорожной сфере за относительно короткий срок.

В) Этот сдвиг начался около 10 лет назад с важного политического обязательства на высшем уровне и сильной поддержки со стороны многосторонних организаций, а также организаций и систем, нацеленных на создание ГЧП;

С) Индия использует схемы ГЧП смешанного СЭП-типа и аннуитеты, что также делает ее опыт познавательным;

Д) Индия – пример того, когда законы, правила, организации, модальности, финансирование, субнациональное развитие, экспансия в нетрадиционные области для ГЧП, и т.д. развиваются на поэтапной основе. То есть, не все то, что рекомендуется как обязательное для успешного развития ГЧП, существовало изначально, и при этом страна движется в направлении всесторонней системы ГЧП;

Е) Основными факторами считаются: политический курс, признание роли автомобильных дорог в экономическом развитии и серьезный дефицит средств, первоначальная разработка ряда успешных автодорожных проектов по контрактам и благодаря сильной поддержке со стороны многосторонних организаций, особенно Всемирного банка и АБР, в частности, в области подготовки проектов, финансовой поддержки и (или) механизмов финансирования, управления рисками и тендерных процедур.

Предыстория

Индия в настоящее время является страной с четвертой крупнейшей и наиболее быстро растущей экономикой в мире. При этом она сталкивается как с огромным списком невыполненных работ, так и с растущим спросом на инфраструктуру.

Индийская экономика быстро росла в 2006 финансовом году. Согласно предварительным расчетам, опубликованных Центральной статистической организацией, в экономике было зарегистрировано повышение темпов роста внутреннего залогового продукта (ВВП) (при факторных затратах) на 9,2% по неизменным ценам, по сравнению с 9% в предыдущий год. Повышение темпов роста в последние годы отражено в 11-м пятилетнем плане (на 2007-2012 финансовые годы); целевой среднегодовой рост составляет 9% по сравнению с 8% в 10-м плане.

Высокое качество инфраструктуры имеет большое значение для управления импульсами роста в экономике. Комиссия по планированию (соответствующей Министерству планирования) отметила, что низкое качество инфраструктуры

является «ахиллесовой пятой Индии», которая, по подсчетам, обходится Индии в 3-4% утраченного ВВП в год. Согласно расчетам Комиссии по планированию, Индия должна повысить свои затраты на инфраструктуру с 4-5% до 9% ВВП, если она собирается добиваться своих целей роста.

В дорожном секторе отсутствует всепогодный дорожный доступ к 50% деревень и только 15% стратегической национальной дорожной системы имеют 4 полосы. В городах ситуация с загруженностью ухудшается, что отрицательно влияет как на, государственный, так и на частный транспорт. В таблице 1 предоставлено сравнение доступности индийской инфраструктуры.

СРАВНЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ИНДИЙСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ		
Индия	1100	3,7
Китай	1300	25
США	300	47

Источники: АБР, Международный валютный фонд, Национальная комиссия по развитию и реформам.

Отсутствие инфраструктуры также подрывает конкурентоспособность экономики, а плохая инфраструктура является препятствием для прямых частных инвестиций в бизнес, не связанный с инфраструктурой. Плохая инфраструктура также препятствует всестороннему росту и сокращению бедности.

В дорожном секторе ПИ (правительство Индии) учредило Государственную программу развития автомобильных дорог (NHDP) и Программу развития сельских дорог под контролем премьер-министра. При этом доступное финансирование обеспечивает менее 50% потребностей.

После многих лет колебаний с ГЧП, Индия сделала большие шаги в развитии программы ГЧП, особенно в дорожном секторе. Индия в настоящее время рассматривает ГЧП как обязательный механизм мобилизации необходимых ресурсов для обеспечения своих потребностей в инфраструктуре.

Индия в последние годы активно работает над поиском соответствующих основ политики, которые делали бы государственно-частное партнерство реалистичным вариантом для финансирования инфраструктуры. Страна работает над созданием всесторонних основ политики, обеспечивающих необходимую уверенность и стимулы для частного сектора, которые бы позволяли масштабные инвестиции и одновременно обеспечивали бы надлежащие меры для контроля и сдерживания на основании прозрачности, конкуренции и регулирования.

Процесс ГЧП в Индии

Последние тенденции развития механизмов ГЧП в автодорожной сфере

Стратегия

Все контракты, на строительство или СЭП, присуждаются на основании конкурентных торгов.

Частный сектор в настоящее время привлекается посредством:

- Государственных строительных контрактов;
- Концессии на некоторые участки - на основании либо наиболее дешевого аннуитета, либо минимального единовременного платежа со стороны правительства;
- Концессионные соглашения допускают взимание платы за проезд на этих участках NHDP (см. анализ в таблице ниже).

Стимулы:

- 100% прямых иностранных инвестиций автоматически разрешены для всех проектов дорожного развития;
- Стимулы включают 100% освобождение от уплаты подоходного налога на срок в 10 лет;
- NHAИ согласно предоставлять гранты/финансирование для обеспечения самокупаемости периферийных проектов, а также транспортную поддержку/гарантии на индивидуальной основе;
- Возможная доля NHAИ в собственном капитале составляет вплоть до 30% СПК, учрежденных в целях развития дорожных проектов;
- Защита частных инвесторов в форс-мажорных ситуациях, включая политические, неполитические и законодательные изменения;
- Земля, необходимая для дорожного строительства, может быть арендована частному оператору в рамках ГЧП (при этом она остается в собственности государства).

Было разработано и предоставлено участникам торгов типовое концессионное соглашение. Разрабатывается крупный портфель проектов с инвестициями на сумму 50-60 миллиардов долларов США, которые по расчетам NHAИ потребуются в течение следующих 5 лет для улучшения дорожной инфраструктуры.

Нормативно-правовые аспекты

В Акт 1956 г. о национальных автомобильных дорогах, были внесены изменения для привлечения частных инвестиций в дорожное развитие, техническое обслуживание и эксплуатацию.

В целях уточнения стратегических и нормативно-правовые рамки на справедливой и прозрачной основе, было внедрено Типовое концессионное соглашение (ТКС) для ГЧП в национальных автомобильных дорогах. Правительство также одобрило новое Типовое концессионное соглашение (ТКС), которое некоторые считают «весьма привлекательным документом, насколько это касается кредиторов», так как он разрешает финансирование

посредством грантов и правительственных гарантий, обеспечивает высокую прозрачность, а также обращается к решению принципиальных проблем кредиторов, таких как приобретение и защита земли в случае дефолта.

Разрешение споров должно регулироваться индийским Актом 1996 г. об арбитражном разбирательстве и примирении, которые включает положения ЮНСИТРАЛ.

Организации: Организация правительства в целях ГЧП

Предпринимаются шаги по реструктуризации и укреплению Национального агентства автомобильных дорог Индии (NHAI), которое является исполнительным агентством Национальной программы автомобильных дорог.

Были сформированы институциональные механизмы для устранения проблем, возникающих в связи с задержками с получением экологических одобрений, приобретением земли, и т.д. Особое внимание уделяется вопросам управления транспортными потоками и **безопасности**¹⁵ посредством планируемой Дирекции по безопасности и управлению транспортными потоками.

Было отмечено, что существенная часть роста ГЧП в Индии представляет собой резкое изменение, когда отраслевые агентства вначале отказывались принять концепцию. Успешные пилотные проекты и значительное внимание к ГЧП со стороны Комитета при премьер-министре по инфраструктуре с его уполномоченными подкомитетами, обеспечивает как общее, так и стратегическое руководство. ГЧП интегрированы в процесс планирования, а также в некоторых случаях ГЧП в настоящее время являются стандартным вариантом, например, для национальных автодорог.

Правительство работает над активной программой по укреплению потенциала, включая поддержку узловых ячеек ГЧП на уровне правительств штатов и в центральных правительственных отраслевых агентствах, поддерживаемую Всемирным банком; кроме того, чиновники, работающие в области ГЧП, посещают страны, имеющие успешную программу ГЧП благодаря Фонду технической помощи Азиатского банка развития.

Правительства штатов должны больше работать над учреждением функциональных отделов ГЧП, а также они должны разрабатывать четкие процедуры разрешения потенциально спорных вопросов, таких как незапрашиваемые предложения.

Предполагается, что эти общие рамки, основанные на лучшем международном опыте, значительно повысит темпы заключения проектов, а также обеспечить оптимальный баланс рисков и компенсации для всех участников проектов.

Секретарь Кабинета министров Индии отметил на недавней конференции, шаги, которые ПИ предприняло в последнее время для развития рамок ГЧП и наращивания потенциала

К этим мерам относятся следующие:

¹⁵ Смертность, связанная с автомобильными дорогами, по подсчетам составляет около 100000 человек в год в Индии. Китай имеет аналогичный абсолютный уровень.

- Учреждение ГЧП как предпочтительного режима в таких областях, как национальные автомобильные дороги;
- Укрепление нормативно-правовых рамок, включая расширение пользовательских сборов;
- Обеспечение фискальных стимулов в плане «налоговых каникул» для инфраструктурных проектов и налоговых стимулов для инвесторов, обеспечивающих долгосрочное финансирование или инвестирующих в акционерный капитал;
- Разрешение прямых иностранных инвестиций вплоть до 100% автоматически в ряде инфраструктурных секторов;
- Создание ячеек ГЧП во всех центральных министерствах и правительствах штатов;
- Создание Комитета по оценке государственно-частного партнерства (РРРАС) на национальном уровне;
- Подготовка типовых документов, таких как Типовые концессионные соглашения, методика предварительной квалификации и процедура закупок.

Финансовые аспекты, модальность и риск

Фонд обеспечения окупаемости (ФОО) был учрежден вместе с Руководством и представляется, что он работает довольно хорошо.

Предоставление более долгосрочного финансирования, в соответствии с длительными сроками концессий в рамках ГЧП, подготавливается с созданием фонда в 6 миллиардов долларов США при IIFCL (индийской компании инфраструктурного финансирования).

В 19 проектах частные операторы предложили заплатить вперед за дорожные **концессии**¹⁶. Даже среди проектов, в которых была выбрана помощь со стороны ФОО, компонент гранта в среднем приходится только на 8% общей стоимости проекта (по сравнению с потолком в 40%). Используется несколько модальностей. Выше упоминалось СВЭП. При этом модель аннуитета приобретает все большую популярность в Индии.

В коридорах с высокой плотностью, где существует потенциал непосредственного взимания платы за проезд с пользователей дорог, ПИ успешно использовало концессию на платные дороги по типу СВЭП как способ мобилизации частного финансирования. В рамках этой модели частный сектор строит, эксплуатирует и обслуживает дорогу в период действия контракта (как правило, до 30 лет), после чего дорога передается обратно правительству. Частный оператор получает вознаграждение посредством сбора платы за использование дорог и, в некоторых случаях, частично через прямые выплаты со стороны правительства. К настоящему времени приблизительно 500 км национальных автомобильных дорог управляются частным сектором как платные дороги, собирая около 10,5 миллиарда рупий в год (224 миллиона долларов США).

¹⁶ Фактически в одном конкретном участке между Мумбаи и Вадодара, правительство получило отрицательный грант в размере 900 крор рупий.

Эта модель используется в основном для проектов по созданию связей между портами, наименее рискованным программам NHDP. Согласно этой модели правительство и частный сектор объединяют силы в учреждении Специальной проектной компании (СПК) в целях финансирования и реализации проекта в рамках ГЧП. Так как пользовательские организации, как правило, могут внести свою часть проектного финансирования, эти проекты могут получать инвестиционные рейтинги, по крайней мере, одного кредитно-рейтингового агентства, и таким образом, привлекать долгосрочное финансирование со стороны таких не предрасположенных к рискам источников, как страховые компании, пенсионные фонды и другие институциональные инвесторы.

В тех случаях, когда поступления с платы за проезд являются неуверенными или окажутся недостаточными для привлечения СЭП-операторов, ПИ приходится прибегать к контрактам на инжиниринг, закупки и строительство (ИЗС), которые влекут за собой незначительный или нулевой риск для частного сектора. Для устранения этого недостатка NHA1 разработало аннуитетную концессионную модель. К настоящему времени приблизительно 8% протяженности дорог, подлежащих финансированию со стороны NHDP, были введены в эксплуатацию благодаря аннуитетной концессионной модели.

Аннуитетные концессии представляют вариант модели СЭП/СВЭП, в которой частный оператор получает вознаграждение посредством фиксированных периодических платежей («аннуитет») от NHA1, а не из сборов за проезд. Согласно этим контрактам, частный оператор отвечает как за строительство дороги, так и за эксплуатацию и техническое обслуживание ее в течение фиксированного периода времени (как правило, 10 лет). В связи с тем, что момент безубыточности возникает для частного оператора только на последних этапах контракта (как правило, на седьмом году десятилетнего контракта), эта форма ГЧП передает как риски промежуточного финансирования, так и риски исполнения обязательств частному сектору. Кроме этого, в связи с тем, что аннуитетные платежи не являются индексированными, частный сектор поддерживает все риски, связанные с более высокими, чем ожидалось, расходами на эксплуатацию и техническое обслуживание.

Несмотря на то, что аннуитетные концессии предусматривают передачу определенных основных рисков частному сектору, они сохраняют риски, связанные с поступлениями, за правительством, за которым остается право устанавливать и собирать плату за проезд. Это делает аннуитетные концессии привлекательными для частных операторов в тех случаях, когда схемы строительства и эксплуатации будут считаться слишком рискованными, поскольку, несмотря на то, что общие издержки на строительство и техническое обслуживание обеспечены частным сектором, они гарантированы государственным сектором и выплачиваются в виде аннуитета и только после завершения строительства, что делает эту схему привлекательной для правительства; его стимулом является более быстрое и качественное строительство, а также более качественное техническое обслуживание (сумма аннуитетов будет снижена в случае неудовлетворения конкретных требований к эффективности).

Аннуитетные концессии не требуют каких-либо авансовых платежей для частного оператора. Вместо этого, NHA1 не начинает выплату аннуитета пока дорога не будет построена в соответствии с установленными в контракте стандартами качества. Эта модель поощряет ранее завершение работ и предусматривает

стимул для частного оператора по строительству дороги, с минимизацией долгосрочных расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание, при этом соблюдая стандарты качества. Это внимание к результативности сокращает объем (и стоимость) мониторинга и надзора, которые должно проводить правительство в ходе строительства. Оно также привело к тому, что стоимость строительства в среднем на 12-25% ниже, чем в расчетах ННАІ.

Помимо того, что изначальные риски, связанные с финансированием, строительством, эксплуатацией и техническим обслуживанием, а также завершением проекта передаются частному сектору и того, что строительство происходит быстрее и является менее дорогостоящим, чем при традиционных контрактах, ПИ обнаружило и другие преимущества аннуитетных концессий, в том числе следующие:

- Структура платежей позволяет уверенно рассчитать финансовые риски ННАІ в рамках контракта;
- Снижение риска пересмотра условий контракта частным подрядчиком в результате фиксированного характера аннуитетных платежей; а также
- Существенный рост внутреннего потенциала частного сектора (не только в строительстве, но также в эксплуатации и техническом обслуживании) в дорожном секторе.

Возможны две аннуитетных схемы сбора платы за проезд:

- Плата собирается государственным сектором; либо
- Плата собирается концессионерами.

ОБЩЕЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МОДАЛЬНОСТЕЙ ТИПОВ ННДР I-VII (ТЕКУЩИХ И ПЛАНИРУЕМЫХ)						
	Км		Стоимость в кронах рупий		Стоимость в миллионах долларов США (ориентировочно)	
Тип СЭП	23,8	52%	148000	67%	32889	67%
Режим аннуитета	15,9	35%	31400	14%	6978	14%
Традиционный государственный тендер	6,3	14%	40200	18%	8933	18%
Итого	46,0	1,00	219600	1,00	48800	1,00

Источник: ННАІ, 2006 г.

Реакция частного сектора на эти инициативы была явно обнадеживающей. При этом, несмотря на то, что аннуитетная модель имеет существенные преимущества во многих ситуациях, она не применяется в Индии повсеместно, и «традиционные» схемы СЭП по-прежнему предпочитают для многих проектов в рамках ГЧП. Максимальная практическая передача рисков и возмещение издержек за счет пользователей по-прежнему являются, по возможности, планируемыми задачами.

Последние изменения в рамках ГЧП

Три значительные улучшения произошли в последнее время в области благоприятной среды для ГЧП. Две инициативы связаны с потребностями финансирования. Продолжающийся рост в ключевых секторах инфраструктуры требует огромных средств, которые не могут быть обеспечены полностью за счет бюджета правительства Индии.

К этим трем мерам относятся следующие;

• Индийская компания инфраструктурного финансирования (IIFCL)

Рынок инфраструктурного финансирования в Индии в значительной степени характеризуется неадекватным потоком долгосрочных средств, несмотря на крупный и диверсифицированный финансовый сектор. Срок погашения доступных средств на внутреннем рынке, как правило, составляет 10 лет или менее, с пунктом о возвращении в исходное состояние через 2-3 года, что в результате делает такое финансирование краткосрочным. Это, как правило, приводит к более высоким, чем хотелось бы, тарифам в первые годы проектного цикла, что отрицательно сказывается на доступности услуг для конечных пользователей с низким уровнем доходов. Так как пользовательские тарифы должны обеспечивать погашение долга, рентабельность собственного капитала и издержки на амортизацию основных фондов, потребительская обоснованность тарифов зависит от списания задолженности через небольшие выплаты в течение более длительного периода времени. При отсутствии долгосрочного финансирования с фиксированной ставкой устойчивость денежных потоков трудно достижима. Несмотря на инициативы правительства по повышению доступности долгосрочных средств, остаются политические институциональные и рыночные пробелы. Влияние происходящих реформ в реальном и финансовом секторах будет ощущаться только в средне- и долгосрочный период и, в результате, пробелы в финансировании инфраструктуры, которые уже являются существенными, будут расти и в дальнейшем.

Компания IIFCL была образована в 2006 г. в целях капитализации и продвижения ГЧП через повышение навыков разработки рыночных проектов и предоставление остро необходимого долгосрочного кредитования для финансирования инфраструктурных проектов. Сюда относятся:

1. расширение поддержки инфраструктурных проектов в партнерстве с такими организациями, как IL&FS, IDFC и Национальное агентство автомобильных дорог Индии;
2. обсуждение проектов в рамках ГЧП на уровне штатов и муниципалитетов, например, в области автомобильных дорог, городского развития, портов и туристической инфраструктуры;
3. обеспечение финансовых инструментов для повышения инвестиций в инфраструктуру, например, таких как гарантии, задолженность и собственный капитал; а также (iv) учреждение рыночных ориентиров.

В соответствии с этим правительство также назначило IIFCL в качестве управляющего долговым фондом в размере 3 миллиарда долларов США в рамках Индийской инициативы по финансированию инфраструктуры, объем которой составляет 6 миллиардов долларов США.

• Фонды обеспечения окупаемости

В целях устранения финансовых недостатков проектов правительство Индии также продвигает развитие ГЧП через специальный фонд, предусматривающий поддержку проектов в рамках ГЧП посредством «финансирования до уровня самоокупаемости».

Основной задачей этого фонда заключается в сокращении капитальных расходов проектов посредством улучшения условий кредитования и их большей реалистичности и привлекательности для частных инвестиций посредством целевого финансирования дополнительных грантов. Вопрос о выделении средств для этого фонда решается ежегодно.

Критерии финансирования следующие:

- Реализация проекта, т.е., строительство, техническое обслуживание и эксплуатация в ходе проекта должна осуществляться организацией с, по крайней мере, 40 процентами частного капитала;
- Проекты должны быть оценены и (или) одобрены заинтересованными отраслевыми министерствами в правительство Индия. Все центральные проекты должны получить обязательное одобрение правительства на соответствующем уровне;
- Общая необходимая для проекта поддержка со стороны правительства, включая поддержку правительства Индии в рамках данного фонда, либо поддержку каких-либо иных источников правительства Индии и его органов не должна превышать 20 процентов общей стоимости проекта согласно предварительной оценке проекта, или фактической стоимости проекта, в зависимости от того, которая из этих сумм является более низкой.;
- Исполнительное агентство должно быть выбрано в ходе прозрачного и открытого конкурентного процесса;
- Проектные предложения должны сопровождаться предварительной оценкой проекта:
 1. технико-экономическая реалистичность проекта;
 2. финансовая оценка и организация проектного финансирования;
 3. масштабы, характер и цель предлагаемого финансирования до уровня самоокупаемости, а также
 4. письменное обязательство от имени кредитующих организаций

В Департаменте экономических дел был учрежден Уполномоченный комитет в подчинении Дополнительного секретаря (по экономическим вопросам) для рассмотрения и санкционирования выделения средств вплоть до 50 крор рупий (15 миллионов долларов США), для выделения более высокой суммы потребуются одобрения министра финансов.

• Инфраструктура системы обеспечения исполнения контракта

Современные концепции регулирования контрактов, связанных с инфраструктурой, требуют серьезных законодательных и исполнительных механизмов. Индия начинала с английской традиции «обычного права», когда законы составляются на основании изложения общих принципов, а суды играют ведущую роль в интерпретации принципов в свете современной ситуации.

С течением времени, это наследие обычного права стало менее важным, а структура индийского законодательства была изменена в сторону «гражданского права», в котором законодательные акты содержат четкую детализацию и широкую кодификацию. Эта система является более жесткой и предоставляет судам меньше возможностей для интерпретации общих принципов для отражения развивающихся условий.

Финансирование

На начальных этапах NHDP традиционно финансировалась различными источниками (см. также Приложение 1 - Центральный дорожный фонд), включая бюджетную поддержку, многосторонние/двусторонние займы, топливный налог, плату за проезд и средства частного сектора. Все чаще NHDP финансируется за счет топливного налога, ГЧП, платы за проезд, а также, где необходимо, бюджетной поддержки. Займы многосторонних агентств все чаще выделяются на подготовку проекта, финансирование до уровня самоокупаемости, долгосрочное финансирование проектов в рамках ГЧП и гарантийных фондов.

С точки зрения частного сектора Индии, следующие приоритеты рассматриваются как ключевые для участия в собственном капитале:

- ГЧП рассматриваются как предоставление очень долгосрочных возможностей для частного сектора, которые будут значительно расти с развитием проектов.
- Инициативы правительства по развитию основ ГЧП приветствуются, особенно процесс урегулирования ГЧП и предоставления средств ФОО и IIFCL. Также приветствуется создание различных ячеек ГЧП и мотивация ГЧП на уровне штатов.
- По-прежнему необходимы реформы и укрепление потенциала на уровне штатов и на федеральном уровне.
- По-прежнему существует необходимость в информации и освещении возможностей ГЧП.
- Создание портфеля реалистичных и хорошо структурированных проектов имеет большое значение для поддержания заинтересованности частного сектора;
- Необходимо укрепить политические и нормативно-правовые рамки для обеспечения прозрачности и доверия. Прозрачность имеет первоочередное значение.
- Тендерные процедуры требуют стандартизации.
- Лучше, чтобы вопросами приобретения земли и экологическими согласованиями занималось правительство – проекты должны включать расходы на землю, снижение рисков и меры безопасности в рамках подготовки проектов.
- Риск, воспринимаемый риск и рентабельность инвестиций получают лучшее понимание и отношение со стороны государственного сектора в целях привлечения инвесторов.

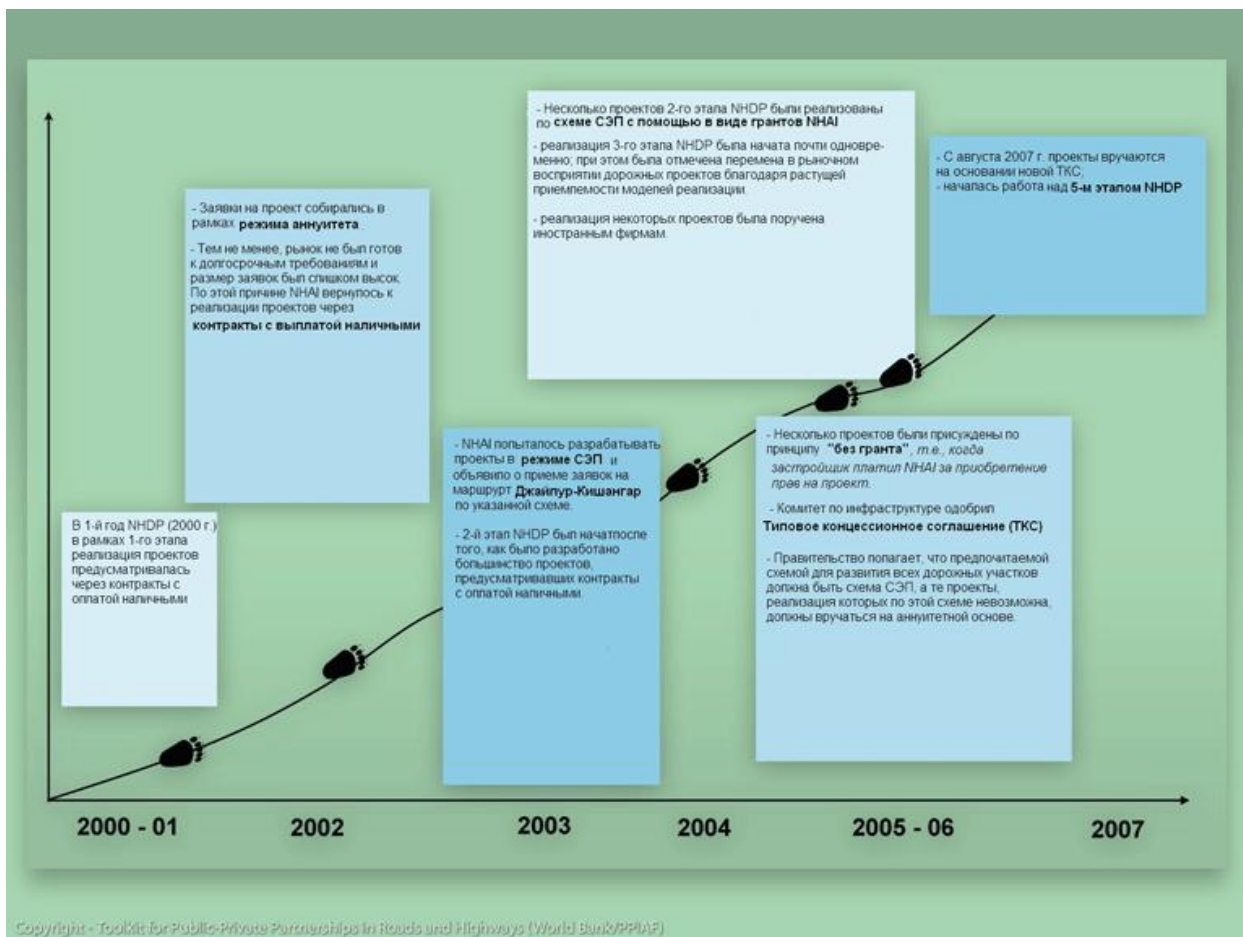
- Частный сектор стремится создать настоящие долгосрочные партнерские отношения с государственным сектором, который должен признать этот факт и исходить из него.
- Иностранные инвесторы могут привлекаться к крупным, сложным проектам с рыночными основами в рамках среднесрочных программ и проектов, которые могут обеспечиваться новыми типами финансирования в дополнение к национальному капиталу.

Роль многосторонних агентств

В Индии правительство имеет существенную поддержку со стороны таких многосторонних агентств, как Всемирный банк и АБР в развитии ГЧП. Эта поддержка включает:

- Техническая поддержка в проектировании и реализации соответствующих институциональных изменений и создании благоприятной среды для ГЧП, включая укрепление потенциала.
- Техническая поддержка в разработке соответствующих руководств по развитию ГЧП.
- Предоставление средств для поддержки развития ГЧП, включая средства на подготовку проекта, фонды обеспечения окупаемости, долгосрочное финансирование, не доступное на коммерческом рынке, гарантийные фонды, и т.д.
- Помощь в повышении заинтересованности частного сектора, включая прозрачность, конкуренцию, стимулы и разрешение споров.
- Другие критические вопросы, такие как приобретение земли и, воздействие на окружающую среду и снижение последствий, а также учет интересов бедных слоев при планировании и реализации.

На следующей иллюстрации показано графическое отображение развития ГЧП в последние годы.



Обзор развития автодорожного сектора и ГЧП

Индия обладает обширной дорожной сетью в 3,3 миллиона км – второй в мире с планируемым годовым ростом в 12-15% и 15-18% пассажирского и грузового транспортных потоков, соответственно. По автомобильным дорогам пропускается около 61% грузового и 85% пассажирского оборота. Автомагистрали/скоростные дороги составляют около 66000 км (2% всех дорог) и пропускают 40% автотранспортных потоков. Правительство Индии до последнего времени расходовало около 18000 **крор** рупий¹⁷ (4 миллиарда долларов США) ежегодно на автодорожное развитие.

Индия верит в то, что эффективная дорожная сеть необходима как для национальной интеграции, так и для социально-экономического развития. Система национальных автомобильных дорог с общей протяженностью в 65569 км, служит в качестве артериальной сети всей страны.

В настоящее время 10-летней правительственной программой является Национальный проект по развитию автомобильных дорог (NHDP), она находится на продвинутом этапе реализации. NHDP предусматривает инвестиции на общую сумму в 220000 **крор** рупий (50 миллиардов долларов США) до 2012. Согласно Национальному проекту развития автомобильных дорог (NHDP) – крупнейшему автодорожному проекту, когда-либо предпринимавшемуся в стране, с наиболее коротким периодом исполнения - 14279 километров национальных автомобильных дорог должны быть превращены в 4/6-полосные, с общей сметой

¹⁷ Крор –единица в 10 миллионов; лакх равен 100000. 1 доллар США = 45 рупий.

расходов в 65000 крор рупий (более 14 миллиардов долларов США в ценах 2004 г.).

Начиная со времени открытия экономики в 1991 г., изначально было несколько осторожных попыток создания ГЧП в Индии, преимущественно в дорожном секторе. При этом в последние 5 лет произошло ускорение развития ГЧП; был успешно завершен СВЭП-проект на 100 миллионов долларов США по мосту Дели-Нойда. Другие ГЧП были созданы в области водоснабжения, водоотведения, портового обслуживания и электросвязи.

Реализация некоторых проектов заняла значительное время, но, как представляется, уроки того, как не следует работать с ГЧП, были извлечены.

К 2004 было заключено около 86 проектов в рамках ГЧП на около 7 миллиардов долларов США, относительно небольшую сумму для такого периода и всей страны. В основном это были проекты по автомобильным дорогам и мостам. При этом в настоящее время эта сумма заметно растет.

В период с 2000 по 2006 гг. индийские инвестиции в ГЧП в автомобильной сфере составляли 19% всех мировых автомагистральных концессий, которые выросли на 40% в 2006 г. и в этом году составили 4,0 миллиарда долларов США.

С институциональной точки зрения существуют заметная разница в отношении администрации штатов и федерального правительства к ГЧП. В 2004 г. не наблюдалась четкая связь между организацией, рамками и успешностью, хотя эта ситуация, возможно, меняется.

В 2004 г. при премьер-министре был образован Комитет по инфраструктуре, который поддержали различные комитеты с расширенными полномочиями. Был опубликован ряд руководящих документов по ГЧП, а также консультационные статьи и материалы конференций и семинаров.



Департамент автомобильного транспорта и дорог, Министерство водного, дорожного транспорта и автомобильных дорог (<http://morth.nic.in>), Национальное агентство автомобильных дорог Индии (<http://www.nhai.org>)



www.infrastructure.gov.in

Вызовы

Инфраструктурные потребности Индии весьма существенны и их обеспечение будет трудно осуществимым при любых обстоятельствах.

Правительство Индии также проводит политику обеспечения доступности услуг инфраструктуры для тех, кто в них нуждается, но не может выплатить полную стоимость предоставления услуг. В этой области правительство также видит значительные возможности для повышения поддержки через привлечение частного сектора в качестве партнера в реализации программы развития.

Также было заявлено что, чтобы иметь возможности для привлечения участников из частного сектора, правительство должно было провести усовершенствования в

ряде областей, таких как надежные механизмы разрешения споров и удовлетворительного разрешить такие деликатные и спорные вопросы, как приобретение земли.

Несмотря на то, что правительство привержено курсу существенного использования ГЧП в обеспечении услуг инфраструктуры, оно сталкивается с рядом крупных и незначительных вызовов в претворении его намерений в жизнь. Отмечается, что, пытаясь увеличить масштабы своей программы, Индия сталкивается с теми же вызовами, что и другие страны также, а именно:

- Огромные масштабы инфраструктурных потребностей, как с поддержкой частного сектора в финансировании, так и без нее.
- Как объединять мотивацию частного сектора в получении прибыли с задачами государственного сектора по обеспечению общественных услуг (и необходимость во всеобщем охвате).
- Как распределять риски справедливым, рациональным и надежным способом.
- Как управлять партнерскими отношениями посредством жестко ограниченных концессионных соглашений на 20-30-летние сроки в быстро изменяющихся условиях.
- Как развивать потенциал заинтересованных финансовых организаций, чтобы они могли оценивать проекты, имеющие срок реализации в 20 и более лет, так как проведение эффективного предварительного анализа этими организациями будет критичными для надлежащего скрининга предложений участников торгов по ГЧП.
- Недостатки политики нормативно-правовых рамок в области исполнения. Без активного и эффективного участия штатов будет невозможно добиться удовлетворительных результатов.
- Финансовые рынки в настоящее время не обладают надлежащими инструментами и потенциалом для удовлетворения потребностей инфраструктурных проектов в долгосрочном собственном капитале и кредитном финансировании.
- Также отсутствует портфель надежных, финансово реалистичных инфраструктурных проектов. Инициативы, предпринимаемые как на центральном уровне, так и на уровне штатов имеют тенденцию сводиться к обособленным случаям и продемонстрировали недостаток последовательности.

Также отсутствуют возможности государственных организаций и государственных служащих для управления процессом ГЧП.

Опыт NHA1 с различными подходами к ГЧП, полученный к настоящему времени, например, в проектах со схемами СЭП и аннуитетами должны быть проанализированы более подробно для направления будущих подходов штатов и центра к ГЧП, в частности, в сегментах сети, имеющих более низкие объемы движения.

В штатах существуют значительные различия в возможностях проектов в рамках ГЧП. Незамедлительные действия по устранению этой асимметрии а также повторение лучшего опыта NHDP и успешных программ ГЧП в отдельных штатах,

не только поможет штатам лучше управлять своими автодорожными услугами, но также играют активную роль в реализации национальной программы ГЧП в ряде незавершенных этапов NHDP.

Многие страны обращались или обращаются к ГЧП для финансирования необходимой инфраструктуры и, в частности, автомобильных дорог. Для привлечения глобальных инвестиционных фондов для инфраструктуры, индийские ГЧП должны предлагать отдачу, сопоставимую с другими рынками.

Выводы и уроки

Индия – это страна, которая менее десяти лет назад лишь поверхностно занималась вопросами ГЧП. При этом в начале этого периода она пришла к политическому выводу о том, что потребности инфраструктуры страны огромны и не могут быть удовлетворены без развития ГЧП. Этот вывод чаще всего усиливается с течением времени.

Учитывая успешное применение в дорожном секторе Индии, аннуитетная концессионная модель ГЧП имеет потенциал для привлечения частного финансирования в других секторах, которые зачастую не генерируют достаточных поступлений для поддержки моделей типа СЭП или моделей концессионного типа, а также представляет важный опыт для других правительств, рассматривающих решения, основанные на ГЧП, что повышение уровня частного финансирования невозможно без необходимости в кардинальном повышении тарифов или пользовательских платежей.

Исходя из начального периода многосторонней помощи, правительство и его Орган управления дорожным хозяйством, NHAI, подготовили амбициозный план стратегического развития автомобильных дорог для всей страны, зависящий от частного финансирования. Этот план регулярно уточняется.

Вначале правительство, как представляется, приняло смелое решение о том, что ГЧП будет его финансовым краеугольным камнем и что, даже несмотря на то, что все составляющие отсутствовали частично либо полностью, государство будет преследовать политику, которая, как оно надеется, обеспечит необходимую для нее автодорожную инфраструктуру с приемлемыми рисками и с ускоренными темпами.

Учитывая ускорение темпов, государство признает необходимость в:

- Продолжении роста кадрового потенциала;
- Продолжении совершенствования рамок для ГЧП – юридических, нормативных, финансовых, связанных с рисками и т.д.
- Надлежащий мониторинг текущих проектов (усвоенные уроки).
- Распространение знаний и возможностей на уровне штатов и на местном уровне.
- Распространение программы на сельские дороги, КОЭ, и т.д. и другие области ГЧП, развитие которых в начале не было простым.
- Учет безопасности дорожного движения.

Представляется, что это указывает на то, что, несмотря на то, что не все рекомендованные условия ГЧП должны присутствовать вначале, необходимы ключевые элементы. Политический курс и поддержка государственных служащих со стороны МФО и опытных консультантов при проведении серьезных предварительных исследований являются минимальными первичными требованиями.

Опыт показывает, что правительства не должны:

- Предлагать проекты до завершения соответствующих исследований;
- Принимать на себя обязательства, которые не могут быть выполнены;
- Менять правила после присуждения концессий;
- Пересматривать план проекта;
- Навязывать государственные процедуры для частной инициативы;
- Не признавать деловую природу ГЧП.

Опыт показывает, что правительства должны:

- Попытаться согласовать экономические интересы всех сторон;
- Устанавливать ГЧП на пакетной основе, не только исходя из суммы различных компонентов;
- Принять частный сектор как партнера;
- Поощрять инициативу государственных служащих;
- Поощрять множественность подходов.

Дополнительная информация



»Индия: государственно-частное партнерство в автодорожном секторе«



Международная конференция на тему удовлетворения потребностей индийской инфраструктуры в рамках государственно-частного партнерства. «Международный опыт и перспективы», февраль 2007 г.
<http://www.pppinindia.com/events-details.asp?id=3>



Фонд мультитраншевого финансирования в Индии: Индийский фонд финансирования инфраструктурных проектов. Доклад и рекомендации Президента Совета директоров, проект № 40655, ноябрь 2007 г.
<http://www.adb.org/проекты/project.asp?id=40655>



Группа Всемирного банка «Финансирование автодорожного сектора в Индии», том I/II 2004 г., www.worldbank.org/in



www.vishwabank.org



Бюллетень по вопросам транспорта и связи в Азии и Тихоокеанском регионе № 72

http://www.unescap.org/ttdw/Publications/TPTS_pubs/bulletin72/bulletin72_fulltext.pdf



»Участие частных компаний в транспортном секторе: политические меры и опыт в отдельных государствах-членах ООН», Нью-Йорк, 2003 г.



http://www.unescap.org/ttdw/Publications/TPTS_pubs/bulletin73/bulletin73_fulltext.pdf

Приложение 1 Центральный дорожный фонд

Центральное правительство создало целевой фонд, именуемый Центральным дорожным фондом, для сбора налогов с продаж бензина и дизельного топлива. В настоящее время бензин и легкое дизельное топливо (ЛДТ) облагаются налогом в 2 рупии за литр. Фонд распределяется в целях развития и технического обслуживания национальных автомобильных дорог, дорог штатов, сельских дорог, а также для обеспечения автомобильных путепроводов и других мер безопасности на неохраняемых железнодорожных переездах согласно Акту 2000 г. о Центральном дорожном фонде.

Из собранного налога в размере 2 рупий за литр, сумма в 1,5 рупии распределяется следующим образом:

1. 50% налога на легкое дизельное топливо (ЛДТ) - развитие сельских дорог.
2. 50% налога на ЛДТ и весь налог на бензин распределяются следующим образом:
 - А) Сумма, равная 57,5% - на развитие и техническое обслуживание национальных автомобильных дорог;
 - В) Сумма, равная 12,5% - на строительство дорог под мостами или над мостами, меры безопасности на неохраняемых железнодорожных переездах; а также
 - С) Сумма, равная 30% - на развитие и техническое обслуживание государственных дорог. 10% из этой суммы удерживается центральным правительством для резервного распределения между штатами в целях реализации развития штатами своих схем по развитию связей между штатами и подлежащих одобрению со стороны центрального правительства.
3. Остаток налога в размере 0,5 рупии за литр целиком выделяется на развитие и техническое обслуживание национальных автомобильных дорог. 12830 крор рупий было выделено в рамках CRF на 2007-08 гг. со следующей разбивкой:

Национальные автомобильные дороги	6541,06 крор
Сельские дороги	3825,00 крор
Железные дороги	724,69 крор
Грант для правительств штатов и союзных территорий на развитие автомобильных дорог штатов	1565,32 крор
Грант для правительств штатов и союзных территорий на развитие автомобильных дорог, имеющих значение для связей между штатами и экономического развития.	173,93 крор
Итого, в рупиях	12830,00 крор

Источник: Национальный портал Индии/секторы/транспорт/дороги/ГЧП (2007 г.) http://india.gov.in/sectors/transport/public_private.php

Изучение международного опыта: Индонезия

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

А) Индонезия прошла долгий путь в развитии платных дорог. Проекты были начаты более 30 лет назад и было построено более 1000 км дорог. При этом по сравнению с другими азиатскими странами, развитие ГЧП было ограниченным.

В) Первые значимые регуляции и инициатива ГЧП в конце 1990-х были приостановлены азиатским кризисом. Второй раунд работы по ГЧП начинался медленно даже после принятия новых положений о ГЧП в 2005 г. В данное время только две платные дороги были предложены в рамках ГЧП.

С) Обе вышеупомянутые платные дороги были специальными проектами, т.е., они не были определены, оценены или приоритизированы в рамках объективного анализа ГЧП и они обе требуют значительной поддержки со стороны правительства. Первая платная дорога, предложенная в рамках ГЧП, может быть согласована в этом году (2008 г.).

Д) Правительство признало, что ГЧП в области платных дорог имеет большое значение, но что многие предложенные дороги, несмотря на экономическую реалистичность, являются слабыми в финансовом плане. Правительственное регулирование, таким образом, обеспечивают поддержку со стороны правительства различными способами в зависимости от типа и характеристик проекта. Для ряда проектов предлагаются КОЭ.

Е) Существует значительная потребность в портфеле приемлемых проектов, тендер на которые должен быть проведен в рамках ГЧП, а также в разработке ряда успешных автодорожных проектов по конкурентным контрактам на ГЧП, при продолжающейся уверенной поддержке со стороны многосторонних агентств, в частности, Всемирного банка и АБР.

Предыстория развития ГЧП в Индонезии

Ситуация до азиатского кризиса до 1998 г.

Опыт Индонезии в области привлечения частного сектора к развитию общественной инфраструктуры датируется началом 1990-х. К концу 1997 г. (начало азиатского финансового кризиса) страна привлекла более 20 миллиардов долларов США в инвестиции, преимущественно в области электроснабжения (10,2 миллиарда долларов США), электросвязи (8,4 миллиарда долларов США) и транспорта - в основном в автомобильные дороги (2,1 миллиарда долларов США). В некоторых случаях были достигнуты положительные результаты, тогда как в других случаях возникали значительные трудности.

В 1997 г., на начальном этапе азиатского кризиса, правительство Индонезии (ПИ) в лице Министерства планирования государственного развития (Bappenas) рассмотрело проекты в рамках ГЧП, предпринятые различными министерствами (или) государственными предприятиями (ГП).

Как и ряд других стран региона, Индонезия сосредоточила внимание на использовании частного сектора в целях развития гринфилд-проектов.

В обзоре Варренас был сделан вывод о том, что структурные реформы имеют тенденцию отставать (с незначительным прогрессом в реформе ценообразования и субсидирования), нормативно-правовые рамки не были достаточно надежными, а, кроме того, вопрос необходимой конкуренции не решался должным образом. В рамках проектов существовала тенденция проведения непрозрачных инициативных процедур, что стало основой для низкого уровня управления (коррупции, сговора и кумовства).

На основании этого обзора было принято решение о необходимости эффективной системы для надзора за программой ГЧП. Было принято решение об ускорении формирования национальной концепции через создание межотраслевой стратегии нормативно-правовых рамок для ГЧП.

В результате в 1998 г. было издано положение Кеппрес 7/1998, (далее именуемое «Положение 1998 г. о ГЧП») о сотрудничестве между правительством и частными предприятиями в целях развития инфраструктуры и (или) управления инфраструктурой.

При этом следует отметить, что «кеппрес» – это решение или постановление президента и, как правило, оно не относится к национальным законам и Конституции. Таким образом, в тех случаях, когда такое постановление противоречит более важному законодательному акту, оно не может быть применено.

Кеппрес определяет политику ПИ по ГЧП и методы мониторинга таких проектов. К основным политическим задачам относятся рост инвестиций в инфраструктуру и более высокое соотношение цены и качества в проектах ГЧП. В нем устанавливаются широкие принципы прозрачности и конкурентных торгов, а также защиты интересов потребителя и инвестора, на которых основывается реализация проектов в рамках ГЧП.

Положение 1998 г. о ГЧП также закрепляет за Варренас ответственность за создание рабочего пособия по проекту (РПП) для его реализации. Варренас, таким образом, получил задание по надзору за и администрированием программы ГЧП, органом, отвечающим за мониторинг ее реализации в соответствии с Положением 1998 г. о ГЧП, а также за определение и приоритизацию проектов, предпринимаемых в рамках ГЧП. Более того, перед открытым присуждением концессий ГЧП требуется одобрение Группы по оценке закупочной деятельности (межведомственного органа).

Период во время и после азиатского кризиса

Инструкции Варренас, хоть и разработанные в черновом варианте, не применялись в соответствующих целях в связи с азиатским кризисом, когда в основном развитие инфраструктуры (и все проекты в рамках ГЧП) было фактически приостановлено на 5-6 лет.

После официальной публикации Положения 1998 г. о ГЧП административные механизмы его реализации подверглись значительным изменениям и реформированию, особенно с учреждением в 2001 г. Комитета по политике ускорения развития инфраструктуры (ККРПИ).

ККРРІ это межведомственный комитет под председательством Координирующего министра по экономическим вопросам; он был учрежден в 2001 г. В его состав входят 10 ключевых инфраструктурных министерств и его основной функцией является ускорение развития инфраструктуры, в его задачи входит формулирование политики и стратегии. Часть его задач заключается в создании эффективный рамок ГЧП (замена Положения 1998 г. о ГЧП), которые соответствовали бы произошедшим политическим, нормативным и институциональным реформам. Многие принципы, отраженные в Положении 1998 г. о ГЧП и проекте рабочего пособия, тем не менее, сохраняют свою значимость до сегодняшнего дня.

Работой Секретариата ККРРІ руководит Заместитель по вопросам координации инфраструктуры и региональному развитию (СМЕА) в качестве Первого секретаря, и Заместитель по коммунальным объектам и инфраструктуре (Varrenas), в качестве Второго секретаря. Такая наложение обязанностей не является уникальным, но, вероятно, снизило эффективность законов и положений о ГЧП.

Формулировка основ ГЧП является одной из основной задач ККРРІ, внимание которого также направлено на реализацию ГЧП и создание основ для оказания общественных услуг. Определение инфраструктуры в положениях распространяется на транспорт, который в Индонезии разделен между двумя министерствами: Министерством транспорта, которое отвечает за транспортную инфраструктуру помимо автомобильных дорог и Министерством общественных работ, отвечающим за автодорожную инфраструктуру.

С точки зрения частного инвестора, объявленная государственная политика в области проектов в рамках ГЧП должна предусматривать:

- Справедливый коэффициент окупаемости капиталовложений;
- Прозрачные процедуры закупок;
- Предсказуемые и обоснованные нормы результативности;

Эти аспекты, равно как и последовательные механизмы изменения тарифов и урегулирование жалоб и споров, необходимы. Это требует от правительства создания юридических и нормативно-правовых рамок, поощряющих принятие и управление частным сектором - в обмен на привлекательную и согласованную ставку доходности – рисков строительства, владения и эксплуатации объектов инфраструктуры в течение согласованного периода действия концессии, который может длиться 20 лет или более.

Этот также означает, что определение тарифов должно быть прозрачным, а поступления, заработанные инвестором, должны, в принципе, быть достаточными для полного возмещения издержек. Если это делает издержки на какие-либо услуги недоступными для неимущих пользователей, в целях устранения этого недостатка должны быть должным образом количественно определены и нацелены правительственные субсидии, чтобы гарантировать предоставление преимуществ только тем лицам, для которых они предназначены.

Доказательства этих обязательств продемонстрированы в двух последующих президентских постановлениях, которые были приняты в 2005 г., включая важное постановление в области ГЧП о сотрудничестве правительства с бизнесом в области обеспечения инфраструктуры (в качестве замены для «Положения 1998 г. о ГЧП»). В середине февраля 2006 г. Координирующим министром по

экономическим вопросам также был объявлен пакет мер по обеспечению инфраструктуры.

Положение 2005 г. о ГЧП устанавливает межотраслевые нормативно-правовые рамки ПИ в области ГЧП. Принятое в ноябре 2005, оно имело четыре основные задачи, т.е.: обеспечение надежных нормативно-правовых рамок; обеспечение ясности и предсказуемости правил игры для инвестиций в инфраструктуру; продвижение устойчивого обеспечения инфраструктуры; а также обеспечение подотчетных, конкурентных, справедливых и прозрачных процедур закупок в рамках ГЧП.

Положение 2005 г. о ГЧП имеет важные аспекты, которые были обнаружены впоследствии, а именно:

- общие принципы партнерства (обоюдные потребности, взаимная поддержка и рентабельность);
- значение государственного предварительного исследования (при подготовке анализа социальных издержек и преимуществ, изучение капитальных расходов, экологическое исследование, а также выбор механизмы ГЧП);
- коммерческие вопросы, включая определение и корректировку тарифов, управление рисками, поддержка со стороны правительства; а также
- справедливые, прозрачные, конкурентные и подотчетные процедуры, проводимые концессионером в рамках ГЧП.

Развитие событий после 2007 г.-

Эти два положения все же считались недостаточными для создания эффективных рамок ГЧП; заканчивается работа над поправками. В 2006 г. было подготовлено Оперативное руководство для более подробного описания положений.

При том, что положения 1995 основывались на предыдущих правилах, они имели ограничения как в структуре, так и в уровне детализации. Что касается уровня детализации, они не были достаточно полными (например, требовалась больше информации о процессе проведения консультаций), некоторые части противоречили друг другу (были смешаны традиционные государственные закупки и закупки в рамках ГЧП) и освещение этих вопросов в руководстве не имело юридического статуса.

При этом следует отметить, что технически законопроект, вероятно, был адекватным, даже при наличии определенных недостатков.

В настоящее время (июнь 2008 г.) предусматривается, что руководство будет скоро дополнено этими законодательными, политическими и организационными поправками – как четко указано в пакете политических мер – что сделает межотраслевые рамки ГЧП полностью функциональными.

Подразумевается, что редакция положений 2005 г. будет скоро завершена. При этом необходимо уточнить ряд вопросов, включая несколько небольших, но крайне важных предлагаемых изменений, в том числе:

- повторное проведение тендеров в случае недостаточного участия;
- незапрашиваемые предложения;

- роль ГП в процессе ГЧП.

Центральный отдел по вопросам ГЧП учреждается в настоящий момент ККРРІ для помощи пользователям руководства по ГЧП и обеспечения соответствия Положению о ГЧП. В дальнейшем объем, функции и организационная структура секретариата ККРРІ, в том числе отношение Центра по ГЧП с сетью узловых пунктов ГЧП должны быть определены законодательными постановлениями.

Сектор платных автомобильных дорог и ГЧП

Историческое развитие

Можно сказать, что существуют, по крайней мере, три периода развития платных дорог в Индонезии;

- **Первый период:** Государственное развитие платных дорог при государственном финансировании, 1978-1990 гг.
- **Второй период:** Концессия на платные дороги 1990-2001 гг. (включая время Азиатского кризиса).
- **Период после 2001 г.:** Возобновление концессий на платные дороги и развитие основ ГЧП.

Первый Период

Опыт Индонезии в области платных дорог начинается в 1978 г., когда первая платная дорога Индонезии была профинансирована правительством и передана Jasa Marga в качестве собственного капитала. Jasa Marga в то время была единственной (государственной) компанией в секторе, которая имела право на эксплуатацию платных дорог. Платная дорога Джагорови с общей протяженностью в 59 км, соединявшая Джакарту, Богор и Чиауи, была введена в эксплуатацию в 1978 г.

Развитие последующих платных дорог Jasa Marga в первый период было профинансировано в основном сочетанием иностранных займов (одолженных правительством) и эмитированных Jasa Marga облигаций в индонезийских рупиях.

В более ранний период существования платных дорог в Индонезии существовало ожидание того, что займы в целях концессии на платные дороги будут поддержаны Jasa Marga и (или) правительством, и поэтому оценка проекта кредиторами была скромной.

Первый период развития платных дорог не может быть определен как развитие в рамках ГЧП. В конце 1980-х, правительство пригласило частный сектор к участию в развитии сети платных дорог на основании схем типа «Строительство, эксплуатация и передача» (СЭП).

Второй Период

После законодательных изменений в 1987 и 1990 гг. *Jasa Marga* получила полномочия на сотрудничество с другими сторонами и на представление концессий на платные дороги.

Около трети этой сети было создано частными консорциумами, при этом *Jasa Marga* была миноритарным партнером в каждом консорциуме.

Инвестиции в акционерный капитал частных платных дорог искали исключительно среди местных инвесторов, тогда как задолженность финансировалась комбинацией внутреннего банковского кредитования и коммерческих векселей, часть которых продавалась иностранным покупателям. После корректировки концессий при адекватном распределении рисков между государственным и частным секторами, частные финансисты должны были принять на себя больший объем рисков, а именно, коммерческих рисков развития и эксплуатации платных дорог. Вообще говоря, отдельные активы проектов по платным дорогам считаются более рискованными, чем портфель диверсифицированных активов платных дорог (например, корпоративный риск *Jasa Marga*).

Третий период

Этот период современной ситуации (последовавшей за азиатским кризисом). Он характеризуется двумя основными типами платных дорог и деятельности в рамках ГЧП.

Правительство возрождает проекты создания платных дорог, которые потеряли скорость или были приостановлены в результате кризиса 1988-2000 гг. После 2001 г. Министерство предложило быстро приступить к работе с проектами создания платных дорог с общей протяженностью в 322 км. При этом частный интерес был ограничен, и было получено большое число предложений, «несоответствующих новому Положению о ГЧП» в ответ на попытки провести тендер.

Этот период также отмечается как время перемен, включая:

- Реформа регулирования в целях поддержки участия частного сектора в развитии платных дорог;
- Ряд проектных операций и прогресс; а также
- Предложения по типовым проектам платных дорог в рамках Положения о ГЧП.

Предыстория ГЧП и транспортный сектор

Организация сектора для ГЧП

Согласно «Положению 1998 г. о ГЧП», к объему инфраструктуры относятся платные дороги и мосты. За этот сектор, регулируемый отдельным законом, отвечает соответствующее отраслевое министерство, т.е., Министерство общественных работ. По состоянию на 2005, к законодательству об инфраструктуре относится (более высокий) Закон № 38/2004 «О дорогах», который предоставляет мандат отраслевым министерствам, а также различные Положения о ГЧП, принятые по президентским указам.

Эта законодательная структура является одинаковой для большинства отраслевых министерств, и, таким образом, так как существует большое число обязанностей в рамках сектора для развития инфраструктуры, большое значение имеет эффективная координация. Критическую роль, таким образом, в этом плане играет ККРПИ. Поэтому ККРПИ разработала пакет политических мер для реализации ГЧП, состоящий из политических, нормативных и институциональных элементов.

Каждое отраслевое министерство также должно учредить узловой пункт или ячейку ГЧП, которые, как планируется, должны полностью координировать свои действия с центром и друг с другом. Одна из функций узловых пунктов заключается в помощи Центру ГЧП для мониторинга соблюдения Положения о ГЧП с помощью Руководства по ГЧП.

Сеть ГЧП необходима в Индонезии, так как проекты в рамках ГЧП реализуются децентрализованным образом и (или) через отраслевые министерства, а также потому что Индонезия приняла решение, вероятно, правильное, о том, что каждый сектор сталкивается с довольно разными вопросами (ср.платные дороги и электростанции) для обеспечения основы сектора, несмотря на то, что многие вопросы, такие как конкуренция, прозрачность и надлежащая подготовка проекта являются межотраслевыми требованиями ГЧП.

Одна из целей Центра ГЧП и узловых пунктов ГЧП является обеспечение каждой операции в рамках ГЧП независимо от сектора с последовательным контролем качества. Второй целью является устранение препятствий в целях постепенного совершенствования условий ГЧП.

Указом Министерства финансов (МФ) был учрежден отдел управления рисками (ОУР), для принятия решений и управления финансовой поддержкой инфраструктурных проектов в рамках ГЧП.

Следует отметить, что значительная работы, которая была проведена в ПИ на различных уровнях, таких как Варпенас, СМЕА, ККРПИ, Министерства общественных работ, транспорта и других отраслевых министерств, была профинансирована в рамках технической помощи Всемирного банка и АБР по крупным грантам и займам.

Таким образом, многие отчеты, руководства и проекты законов и положений были созданы консультантами при поддержке ПИ, при этом прогресс развития ГЧП ограничен, особенно в области автомобильных дорог, и в транспортном секторе в целом.

Это стало возможным в силу ряда явных причин, включая азиатский кризис, который длился в Индонезии дольше, чем в остальных азиатских странах, политические перевороты, финансовые кризисы, ненадлежащие законы (см. ниже), наложение обязанностей в рамках правительства, институциональные недостатки, потенциал и другие причины. При этом постоянное совершенствование законодательства и составление отчетов о проблемах сами по себе недостаточны, даже несмотря на то, что законы и руководства являются довольно хорошо разработанными и соответствуют хорошему или лучшему опыту.

Наиболее важным начальным пунктом является высокий уровень приверженности развитию ГЧП оптимальными методами, т.е., с использованием прозрачных, конкурентных и профессиональных процедур, которые приводят, по крайней мере,

к тому, что ряд приемлемых проектов реализуются независимо от препятствий. В этой связи многие типовые проекты не являются стандартными в плане готовности, минимизации рисков и приемлемости, или их выбора в ходе надлежащего процесса, такого как анализ, основанный на большом числе критериев. Многие избранные проекты в рамках ГЧП (не только платные дороги) были довольно несложными, с участием ГП и требующие существенные субсидии, например типовой проект по платной дороге Соло-Кертосоно, требует субсидии в размере около 300 миллионов долларов США.

Руководство для ГЧП

При том, что ПИ потратило значительные средства на подготовку руководства на реализацию ГЧП на основании закона 2005, статус руководства был неопределенным с учетом того, что на него не было ссылки в законе, кроме того, руководство не разрешало запутанные вопросы в самом законе. В настоящее время предложено включить основную часть руководства по ГЧП в пересмотренные положения в качестве приложения.

Регулирование: регулятор сектора и перераспределение четырех основных функций

Регулятор сектора имеет большое значение, так как одна из его функций заключается в том, чтобы обеспечить равные условия игры. В области платных дорог это агентство исполняет роль регулятора и нанимающего органа. По этой причине ГЧП, вероятно, будет менее привлекательным для других секторов с точки зрения частного сектора в связи с дискредитацией взаимозависимости, меньшей прозрачности и более высокой возможности конфликта интересов.

Таким образом, существуют четыре функции, обеспечивающие равные условия игры (это функция формирования политики (компетенция отраслевого министерства), функции регулятора, нанимающего органа и оператора), которые должны быть перераспределены. Задача состоит, по крайней мере, в поиске функционально независимого оператора, что важно в связи с тем, что частично его роль заключается в обеспечении соблюдения «правил игры в ГЧП» в Индонезии.

В области платных дорог прогресс был достигнут, однако отсутствует независимый регулятор, а регулирующий орган по-прежнему имеет противоречащие функции, поэтому считается, что в этом плане необходимы дальнейшие усилия.

Реализация ГЧП и местное правительство

Местная автономия позволяет местному правительству организовывать и реализовывать собственные проекты в рамках ГЧП в зависимости от указаний от местного парламента. Положение 2005 г. о ГЧП также распространяется на ГЧП на местном уровне. Предполагается, что любой акт местного парламента должен соответствовать Положению 2005 г. и руководству о ГЧП.

Другое уместный вопрос связан с местной финансовой поддержкой проектов в рамках ГЧП на местном уровне. Прозрачность имеет большое значение при

применении Положения о ГЧП на местном уровне, если местное правительство стремится реализовать большее число проектов в рамках ГЧП.

Процесс реформ

Постановление правительства о платных дорогах, № 15/2005,

Новое постановление правительства № 15/2005 о платных дорогах реформировало правовые рамки и теоретически проложило путь для большего числа ГЧП в автодорожной сфере. Сектор был разукрупнен благодаря выделению регулирующей функции основного государственного предприятия Jasa Marga; предусматривалось учреждение нового регулирующего органа и конец монополии Jasa Marga на развитие платных дорог; кроме того, частные инвесторы получили право конкурировать с Jasa Marga в тендерах на новые проекты по схеме «строительство-эксплуатация-передача» или на новые концессионные проекты.

Индонезийское агентство платных дорог (BPJT) было учреждено в июне 2005. в его компетенцию входит разработка бизнес-планов и технико-экономического обоснования для проектов по созданию платных дорог, проведение тендеров, содействие приобретению земли, рекомендацию тарифов для таких проектов; а также надзор за реализацией концессии на платные дороги.

Положение 2005 г. о ГЧП.

Как уже обсуждалось выше, принятие этого положения в 2005 г. должно было придать больше уверенности частным инвесторам, установив четкие правила игры в рамках политики правительства.

Указ Президента «О приобретении земли» № 36/2006.

В 2006 г. было принято измененное правительством положение о приобретении земли. Оно приблизило государственную политику в области приобретения земли к международно признанным принципам, в частности, в вопросах недобровольного переселения.

Министерство также издало указ о тарифах.

Указ позволяет устанавливать тарифы на платных дорогах на основании процедуры конкурсных торгов. В то же время, тарифы на существующих платных дорогах были существенно повышены для обеспечения финансовой устойчивости их эксплуатации. Для завершения правовых рамок, Министерство издало ряд положений, относящихся к вопросам реализации.

Земельный фонд

Правительство в настоящее время основало оборотный земельный фонд и учредило Агентство общих услуг, которое будет обеспечивать приобретение земли перед выставлением проекта на тендер. BPJT (Индонезийское агентство платных дорог) будет выступать в качестве земельного банка, содействующего и

управляющего процессом приобретения земли; кроме того, правительство подготовило стартовый капитал для земельного банка.

Поддержка со стороны правительства и рамки управления рисками

Поддержка со стороны правительства будет предоставлена проектам, которые соответствуют требованиям Положения 2005 г. о ГЧП. Поддержка со стороны правительства основана как на этом положении, так и на принципах управления и контроля над финансовыми рисками либо министром финансов, либо Отделом регионального финансирования в том случае, если государственная помощь будет предоставлена региональным правительствам.

В 2006 г. министр финансов издал официальное Руководство по контролю и управлению рисками обеспечения инфраструктуры. К типам освещаемых рисков относятся политические риски и риски, связанные с эффективностью проекта и со спросом. Представляется, что, если для проекта по платным дорогам требуется правительственная финансовая поддержка, он должен соответствовать Положению о ГЧП.

Программа/проекты в области автомобильных дорог

Статус существующей программы платных дорог

- В эксплуатации: 4 звена, 51,6 км;
- На этапе строительства: 7 звеньев, 114,55 км;
- Подписано концессионное соглашение: 16 звеньев, 641,14 км;
- Завершение концессионного соглашения, 3 звена, 104,72 км;
- На этапе проведения тендера: 4 звена, 61,94 км;
- На этапе предварительной квалификации, 2 звена, 117,12 км;

Общая протяженность платных дорог, создаваемых по существующим проектам, составляет 36 звеньев и около 1151 км с общей стоимостью в приблизительно 91824 миллиардов рупий (около 82,6 миллиарда долларов США). В то же время правительство сейчас готовит на тендер 18 звеньев платных дорог протяженностью в около 683 км с приблизительной стоимостью в 37926 миллиардов рупий (около 3,8 миллиарда долларов США).

Типовые проекты в рамках ГЧП

Правительство также предложило два проекта создания платных дорог в качестве «типовых». Это означает, что теоретически они должны разрабатываться в четком соответствии с Положением 2005 г. о ГЧП. Это следующие проекты:

1. Медан-Куала-Наму-Тебинг-Тингги (предлагаемый проект обеспечит прямой и жизненно важный доступ к проектируемому новому аэропорту в Медане. При этом расчетный финансовый ВНД составляет только около 9% и это намного ниже целевого уровня - 18-19%);

2. Соло-Мантинган-Нгави-Кертосоно (часть проекта по созданию платной трансяванской дороги). Финансовый ВНД составляет около 14 %.

Эти проекты нуждаются в поддержке со стороны правительства, и правительство рассмотрело возможность предоставления государственной финансовой помощи, используя более рациональный подход к стимулам и субсидиям, повышая конкуренцию и двигаясь в сторону более рыночно-ориентированных тарифов.

Тем не менее, в настоящее время субсидии являются более приемлемой формой поддержки для схемы ГЧП, и правительство сейчас готовит проведение тендеров на платную дорогу из порта Джакарты – части внешней кольцевой дороги Джакарты (JORR). В связи с низкой финансовой эффективностью, правительство будет разрабатывать проект при финансировании JVIC, а позже выставит его на тендер для частного сектора по схемам «эксплуатация и техническое обслуживание» (включая, возможно, КОЭ) в соответствии с его инициативами по ГЧП.

Техническое обслуживание национальных автомобильных дорог и финансирование

Общая протяженность национальной сети автомобильных дорог составляет приблизительно 36600 км; 50% общей национальной сети автомобильных дорог находится в хорошем состоянии, 31% - в удовлетворительном состоянии, и остальные 20% - в плохом состоянии.

Также были предприняты усилия по улучшению сети автомобильных дорог частично через совершенствование процедуры закупок с использованием инновационных подходов, включая основанные на эффективности контракты на техническое обслуживание, которые будут применяться в рамках пилотного проекта, предложенного на 2008 г.

Правительство также заявило о полной поддержке принципов работы автодорожного фонда.

Основные изменения в секторе и проблемы развития платных дорог

Правительство Индонезии провело ряд серьезных реформ, которые оказали влияние на сектор платных автомобильных дорог или определили его направление; среди задач этих реформ были следующие:

1. Внедрение механизмов автоматической корректировки тарифов;
2. Использование существующих активов платных дорог в целях финансирования новых платных участков дорог; а также
3. Реформы земельной политики, обеспечивающие своевременное приобретение земли.
4. Была также предпринята попытка разделить функции формирования политики, планирования и регулирования в операциях, связанных с платными дорогами.

Значительное обсуждение и внимание были направлены на возможности привлечения нового частного капитала для развития платных дорог; кроме того,

Всемирный банк оказывает техническую помощь ПИ в реорганизации институциональных и нормативно-правовых рамок развития платных дорог.

Инвесторы в секторе платных автомобильных дорог по-прежнему сталкиваются с рядом следующих основных вопросов:

Нормативно-правовые рамки: существовал общий консенсус между основными участниками о необходимости реформы в области платных дорог, включая разделение функций формирования политики, планирования и регулирования. Был достигнут определенный прогресс, однако созданный орган по-прежнему сочетал функции регулирования и ведения контрактов.

Определение тарифов и другие нормативные риски: тарифы за проезд по платным дорогам устанавливаются Указом Президента и не пересматривались в течение десяти лет до недавнего подъема в среднем на 25%. В настоящее время внедрен механизма автоматической корректировки тарифов; он основан на должным образом структурированной формуле, рассчитанной на привлечение частных инвесторов и обеспечение капиталовложений в рамках проекта. По-прежнему не ясно, как это будет работать на практике. Последствия децентрализации: в условиях децентрализации важно выяснить все юридические и нормативные вопросы.

Приобретение земли: Многие концессии на платные дороги не дошли до этапа строительства по причине трудностей, связанных со своевременным приобретением земли, так как не существовало применимых правовых механизмов экспроприации земли для общественных услуг (таких, как автомобильные дороги) и оформления договоренности о ценах на покупку земли. Этот вопрос был решен в принципе и по-прежнему представляется как достигнутый успех.

Последовательный план развития транспорта: помимо создания национального агентства платных автомобильных дорог, государство в целом и регионы должны сформулировать надежную и прозрачную процедуру реализации последовательного плана развития транспорта, относящегося как к платным, так и бесплатным дорогам, различным типам транспорта, и обеспечивающего доступность для частных инвесторов и целенаправленное прогнозирование спроса на платные дороги. Уже составлено несколько согласованных планов, однако много еще предстоит сделать.

Европейская торговая палата в Индонезии заявила, что национальная программа развития инфраструктуры является реалистичной, однако правительству предлагается сосредоточить внимание не только на обеспечении юридической уверенности, но и на ускорении реализации.

«Одной из основных причин, по которым первый Инфраструктурный саммит оказался unsuccessful, заключается в том, что не существовало правовых рамок, и было предложено, обеспечивая необходимые правовые рамки для привлечения инвесторов, наращивать программный потенциал реализации программ, который явится ключом к успеху в будущем.

Правительство провело первый Инфраструктурный саммит в 2005 г.; на нем было предложено в целом 91 проект на сумму в 22,5 миллиарда долларов США. При этом было заключено только девять сделок. Во время саммита 2006 г. правительство выставило 10 «типовых» проектов (включая 2 платные дороги) на 4,4 миллиарда долларов США. Кроме этого, также, предложен еще 101 потенциальный проект на приблизительно 14,7 миллиарда долларов США.

Европейская торговая плата оказывает помощь Министерству финансов в наращивании потенциала, так как ключевым фактором является реализация. Таким образом, правительство должно обучать людей, которые будут работать в команде, и владеть лучшим мировым опытом.

Последовательность правил и безопасность всегда были основными проблемами. Инвесторы стремятся приходить сюда на длительный период и иметь возможность прогнозировать свои доходы. Поэтому необходимы последовательные правила и долгосрочные гарантии для их проектов. Все десять проектов, предложенных на конференции, были полностью реалистичными».

Выводы и уроки

Индонезия прошла долгий путь в развитии платных дорог. Проекты были начаты более 30 лет назад, и было построено более 1000 км дорог. Индонезия вложила больше средств и времени в разработку собственных рамок ГЧП, но к настоящему времени ее успех был ограниченным. При этом, как представляется, общая концепция ГЧП в достаточной степени понимается в высших правительственных кругах, эффективная реализация остается проблемой. Поэтому в секторе платных автомобильных дорог реальные проекты в рамках ГЧП остаются трудно реализуемыми.

Наследие прямого участия правительства в платных дорогах через Jasa Marga, а также в других транспортных секторах с использованием других ГП может преобладать в мышлении. Существует тенденция передачи ГП проектов, которые могли бы быть хорошими кандидатами для ГЧП. При том, что определенный прогресс был достигнут в секторе платных автомобильных дорог по превращению Jasa Marga в корпорацию, участвующую в торгах на проекты в конкуренции с частными компаниями или в качестве партнера частных компаний, на практике ничего этого еще не происходило.

При том, что доступно больше средств из государственных и частных источников, частное финансирование все еще недостаточно и существует необходимость в развитии адекватной программы платных дорог и приоритизации для выделения государственного финансирования тех проектов, которые наиболее приемлемы для ГЧП.

Основные проблемы для выбора, подготовки и реализации проектов:

- Взаимодействие «бизнес-бизнес» (B2B) в отличие от подхода ГЧП. B2B подразумевает прямой контракт ГП с частным концессионером без ссылки на Положение о ГЧП;
- Внесение изменений или корректировок в приоритетность реагирования на предвиденные решения правительства;

- Роль Центрального отдела по ГЧП и узловых пунктов ГЧП в проекте государственно-частного партнерства остается неопределенной;
- Необходимость обратить внимание в Положении и Руководстве о ГЧП на местные правительства;
- Минимальные требования для проведения предварительного анализа реалистичности или технико-экономического обоснования для конкурсных и внеконкурсных проектов в рамках ГЧП:
- Полнота оценки воздействия на окружающую среду для обеспечения возможностей нанимающего агентства по расчету издержек на устранение отрицательного воздействия на окружающую среду в результате проекта в рамках ГЧП;
- Важность включения процедур управления рисками и положительного опыта создания Руководства по ГЧП и необходимость пересмотра последнего для включения более прямой и адекватной поддержки со стороны правительства, а также поддержки для местного правительства и (или) со стороны местного правительства;
- Обращение ко всему спектру механизмов ГЧП: необходимость в выборе механизма для каждого проекта в соответствии с условиями Индонезии;
- Необходимость зондирования рынка частным сектором; помощь в подготовке финансово успешных проектов;
- Избыточная детализация в проведении тендерных процедур вызывает проблемы, например:
 - Расширенная тендерная конференция или доконкурсные переговоры;
 - Обсуждение тендерных вариантов;
 - Завершение контрактных соглашений;
 - Избежание излишней цикличности в проведении предварительной квалификации или тендерного процесса в случае, если поступило менее трех заявлений/предложений;
 - Определение пунктов контрактного соглашения, подлежащих и не подлежащих переговорам.

Важные аспекты, к которым Положение 2005 г. о ГЧП не обращается должным образом:

- определение нанимающего органа;
- подход к проектам по ГЧП, предложенных для реализации ГП;
- процесс и механизм общественных консультаций;
- государственная поддержка проектов в рамках ГЧП местными правительствами,
- определение финансового закрытия, а также процедура повторных торгов.

Должны существовать различные возможности для достижения компромисса между процедурами реализации в соответствии с лучшей международной практикой и другими предложенными методами, которые могут непреднамеренно

ослабить весь процесс вплоть до момента исчезновения прозрачности, конкуренции и отчетности, которые столь значимы для ГЧП.

Дополнительная информация

«Прогресс в области государственно-частного партнерства в работе Министерства общественных работ над Программой платных автомобильных дорог», Его Превосходительство Джоко Кирманто, Министр общественных работ.

Изучение международного опыта: Корея

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

А) Эта развитая страна с быстро растущей экономикой представляет очень хороший пример эффективных действий правительства по продвижению частных капиталовложений в инфраструктуру, которая в настоящее время включает обширную сеть автомобильных дорог протяженностью в 3100 км.

В) Начиная с 1990-х гг. в стране были успешно реализованы многие проекты в рамках ГЧП. Что касается автомобильных дорог, корейское правительство планирует к 2020 г. завершить работы над созданием дополнительных автомобильных дорог протяженностью 3300 км в рамках комплексной национальной сети, а также 907 км дорог, связанных с трансазиатской дорожной сетью между Японией и Китаем.

С) В конце 1990-х, Корея воспользовалась уроками азиатского финансового кризиса для изменения своей политики в целях развития более эффективной программы ГЧП.

Д) Основным уроком из опыта этой страны является то, что в целях развития ГЧП, первоначальные условия не обязательно должны быть идеальными. Поэтому большое значение имеет мониторинг программы ГЧП и гибкость в корректировке программы. Корея сделала и продолжает делать значительные изменения в свое законодательство, касающееся ГЧП.

Е) Программа ГЧП также поощряет творческий подход и инновационный потенциал частного сектора в не выставляемых на конкурсные торги проекты, которые могут существовать, но все более ограничиваются последними законами в области ГЧП, обеспечивающими более строгий контроль над проектами такого типа и позволяющих избежать негативных последствий.

Предыстория

Южная Корея, официально именуемая Республика Корея, и зачастую просто Корея, является президентской республикой в Восточной Азии, занимающая южную половину Корейского полуострова. Также известная как «Страна утреннего спокойствия», она граничит с Китаем на западе, Японией на востоке, а также имеет границу с Северной Кореей на севере. Столица и крупнейший город Южной Кореи, Сеул, является глобальным финансовым и культурным центром и второй крупнейшей метрополией в мире.

Южная Корея является крупнейшей экономической силой и одной из самых богатых стран в Азии. Это развитая страна с высоким уровнем жизни; с объемом в триллион долларов США, ее экономика является третьей по размерам в Азии и 13-й крупнейшей в мире. Страна входит в Группу двадцати промышленных стран, она входит в список десяти ведущих мировых экспортеров, она является членом АТЭС и ОЭСР, по определению Всемирного банка она является страной с высоким уровнем доходов, по определению МВФ и ЦРУ – страной с передовой

экономикой. Являясь крупнейшим партнером НАТО (не входящим в ее состав), Корея является шестой страной в мире по размеру вооруженных сил, а по размеру оборонного бюджета – десятое место в мире. Азиатский тигр возглавляет Группу одиннадцати стран и по-прежнему входит в число наиболее быстро растущих развитых стран. Сегодня ее успешная история известна как «Чудо на реке Хан», она модель для подражания для многих развивающихся стран.

Южная Корея лидирует в ряде ключевых отраслей промышленности в мире, в частности, в научной и технологической сфере. Она является мировым лидером в области информационных технологий, таких как электроника, полупроводники, жидкокристаллические дисплеи, компьютеры, мобильные телефоны, где первое место занимают компании Samsung и LG. Страна является родиной для третьего крупнейшего производителя стали в мире – компании POSCO, крупнейшей кораблестроительной державой, четвертой крупнейшей нефтеперерабатывающей страной и одним из крупнейших автопроизводителей в мире, где список возглавляют компании Hyundai и Kia.

Инвестиции в инфраструктуру

В Республике Корея в последнее время произошли многие изменения в политике развития инфраструктуры.

В 1960-х инвестиции в транспортный сектор в основном производились в развитие железных дорог; также строились промышленные порты для работы с импортируемыми материалами. Однако в конце 1960-х гг. направленность инвестиций в транспортном секторе начала смещаться в сторону автомобильных дорог и массового строительства **скоростных дорог**¹⁸.

В 1970-х и 1980-х гг. Республика Корея добилась исключительно высокого экономического развития. Правительственные планы долгосрочного развития были четко и исключительно направлены на инфраструктуру; приоритет уделялся строительству объектов, содействующих индустриализации, таких как скоростная дорога Сеул-Пусан.

В этот период, правительство изменило свою политику развития инфраструктуры и стало уделять больше внимания региональному развитию. Меньшие средства, выделяемые для объектов транспортной инфраструктуры, были, скорее, предназначены для решения серьезных проблем с загруженностью в транспортной системе, чем на необходимость мобилизации новых ресурсов для потенциальной экспансии.

Фактически усилия по привлечению частных инвестиций начали предприниматься в начале 90-х гг. Запуск первой программы привлечения частного сектора к развитию инфраструктуры состоялся в 1994 г. Программа государственно-частного партнерства в области инфраструктуры была направлена на создание объектов инфраструктуры частным сектором в целях сокращения государственного бюджета и использования эффективности частного сектора. В этом время было признано значение транспортных систем.

¹⁸ Двумя крупными дорожно-строительными проектами были скоростная дорога Кёнчын в 1968 г. и скоростная дорога Кёнбу в 1970 г.

История ГЧП

«Акт о привлечении частного капитала» Республики Корея официально вступил в силу в 1994 г. Концепция привлечения частного сектора не была новой для Кореи. Но этот акт впервые установил правовые рамки, которые конкретно относились к продвижению государственно-частного партнерства в области инфраструктуры.

В первом акте проекты в рамках ГЧП в области инфраструктуры делились на две категории: к 1-й категории относилось большинство стратегических инфраструктурных проектов, таких как автомобильные дороги (а также железные дороги, подземные дороги, порты, аэропорты, водоснабжение и электросвязь). Ко 2-й категории относились другие инфраструктурные проекты (такие, как газоснабжение, автовокзалы, электростанции, туристические зоны, спортивные комплексы и другие, более коммерческие области).

Это означало, что частный сектор мог получить право собственности только в проектах 2-й категории. В результате проекты в рамках ГЧП 1-й категории (особенно в области автомобильных дорог) могли реализовываться только по схеме СПЭ («строительство-передача-эксплуатация»), тогда как в других проектах в рамках ГЧП (2-й категории) могли использоваться и другие варианты, такие как схемы СЭП («строительство, эксплуатация и передача») или СВЭ («строительство, владение и эксплуатация»), а также схема совместного государственно-частного предприятия (в которой менее 50% капитала принадлежало государству или местному правительству).

Однако эта первая политическая мера, направленная на ГЧП в области инфраструктуры, фактически не была успешной, так как не всегда должным образом просчитывались риски. Проекты продвигались согласно законам, регулирующим соответствующий сектор, таким как Дорожный акт. Инвестиции имели ограниченный бюджет, а эксплуатация и техническое обслуживание объектов частной стороной были запрещены; в результате правительство, которое определило цель в 40 объектов инфраструктуры, смогло развивать только пять из них.

Затем урон корейской экономике нанес азиатский финансовый кризис 1997 г. В этих конкретных обстоятельствах правительство выступило с инициативой привлечения частного сектора в развитие инфраструктуры. В декабре 1998 г. был принят новый закон о ГЧП в области инфраструктуры «Акт об участии частного сектора в инфраструктуре», направленный на устранение основных препятствий для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру.

Ввиду сокращения препятствий для участия частного сектора, в этом новом Акте была отменена предыдущее разделение инфраструктурных проектов на категории. В нем также была усовершенствована процедура закупок, как для конкурсных, так и для внеконкурсных **проектов**¹⁹, а также были предоставлены новые стимулы для частных инвесторов.

Кроме этого, был создан специальный отдел, Корейский центр по вопросам частных инвестиций в инфраструктуру (PICKO). Этот Центр работает над

¹⁹ Предыдущий закон о ГЧП содержал положение о внеконкурсных проектах. Была определена для них специальная процедура в целях подтолкнуть частный сектор к развитию новых идей (отличающихся от тех, которые были включены в ГЧП-проекты, включенные в годовой план). Вначале они также получали те же преимущества, как и конкурсные проекты. Новый закон сокращает преимущества внеконкурсных проектов в целях избежания негативного отношения.

обеспечением технической помощи правительству и местным компетентным органам власти в целях привлечения частного сектора в инфраструктурные секторы. В его задачи входят подготовка технико-экономического обоснования, тендеров на ГЧП, обзор исследований и оценка конкурсных предложений, а также выводы о концессионном соглашении.

И, наконец, корейское правительство подготовило десятилетний план, в котором определялись желательные проекты в рамках ГЧП в области инфраструктуры. В нем определялись условия инвестиций, объекты эксплуатации и технического обслуживания, а также меры поддержки со стороны правительства. К этим проектам относились крупные объекты дорожной инфраструктуры, в развитии которых ранее участвовали центральное и местные правительства.

Вступление в силу нового Акта 1998 г. изменило инвестиционный климат для ГП в области инфраструктуры в Корее. Были пересмотрены предыдущие проекты, составленные согласно предыдущему акту. Концессионеры, назначенные согласно первому закону о ГЧП, получили возможность пересмотреть условия своих концессионных соглашений и получить более благоприятные условия.

В результате к июню 2002 г. на этапе эксплуатации находилось десять автодорожных проектов, в частности, **автомобильная дорога Чонан-Нонсан**²⁰.

В акт были внесены изменения в 2005 г. Это изменение не только внедрило схему «строительство-передача-лизинг» (СПЛ), но также распространило список объектов на социальную инфраструктуру, такую как объекты образования, обороны, культуры и социального обеспечения. Кроме того, согласно пересмотренному Акту, было учреждено специализированное агентство («Центр управления государственно-частными инвестициями в инфраструктуру») в целях предоставления технической помощи для Министерства стратегии и финансов и закупочных органов.

Были внесены следующие изменения:

- Расширение с большей диверсификацией объектов инфраструктуры (44 типа вместо 35 ранее; к возможным секторам для ГЧП относится, например, социальная инфраструктура);
- Был внедрена схема СПЛ («строительство, передача и лизинг»). В настоящее время доступны самые разнообразные типы проектов для участия частного сектора: СПЭ (схема, считающаяся основной, в частности, в дорожном секторе), СЭП, СВЭ, СПЛ (последняя в настоящее время является наиболее популярной) и РЭП («ремонт-эксплуатация-передача»).
- Был изменен уровень ГМП;
- Уровень ГМП был изменен в связи с избыточным спросом. Она также была отменена в отношении внеконкурсных проектов. Для конкурсных проектов период гарантии был сокращен с 15 до 10 лет и потолок гарантии также был сокращен с 90% до 75% (и затем до 65%). Также появилось новое условие:

²⁰ Эта автомобильная дорога (80 км/четыре полосы) была создана при совместном финансировании Корпорации автомобильных дорог и возглавляемого компанией Daewoo частным консорциумом по схеме СПЭ в 1997 г. в целях повышения доступности существующей скоростной дороги Хонам (110 км); пятилетний период строительства завершился в 2002 г., 30-летний период эксплуатации завершится в 2031 г.; ее стоимость составляет 1,7 триллионов южнокорейских вон (что соответствует приблизительно 1,5 миллиардов долларов США).

ГМП не предоставляется для проектов, генерирующих менее 50% прогнозных поступлений.

- Был создан фонд развития инфраструктуры;
- Требование об оценке соотношения цены и качества в отношении всех проектов в рамках ГЧП в области инфраструктуры;
- Обязательная документация предложений была упрощена;
- Был учрежден новый отдел по ГЧП в области инфраструктуры (РІМАС) в рамках Корейского института развития (КИР), престижного правительственного исследовательского института, который играет ключевую роль в национальном и региональном планировании;
- Начиная с 2007 г. компенсация является обязательной для подготовки проектной сметы в целях повышения конкуренции.

РИС.1 ЭВОЛЮЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О ЧФИ



Рамки ГЧП

Финансовые механизмы и риски

Как упоминалось ранее, Акт о ГЧП 1998 г. и поправка 2005 г. к нему обеспечили новые стимулы для частных инвесторов и особенно для иностранных инвесторов, включая специальные административные и бюджетные меры, предоставленные правительством для помощи инвесторам и снижения коммерческих и иных рисков. Эти меры относятся к пакету финансовой поддержки, к ним относятся:

- Применение нулевого налога на добавленную стоимость (что соответствует 10-процентному освобождению от налогов) для проектов по схемам СПЭ («строительство-передача-эксплуатация»), СЭП («строительство-передача-эксплуатация») и СПЛ («строительство-передача-лизинг»);
- Учреждение института «гарантии минимальных поступлений» (ГМП): правительство гарантирует до 90% поступлений от эксплуатации (эти условия были изменены в поправках к акту 2005 г., см. выше);

- Гарантии валютнообменного риска были приняты в целях компенсации потерь в связи с колебаниями обменного курса; в связи с тем, что во время азиатского экономического кризиса конца 90-х гг., одна из наиболее серьезных проблем для иностранных инвесторов была связана с колебаниями курса иностранных валют. Этот основной инвестиционный риск был ограничен правительством: если уровень потерь превышает 20%, концессионер может воспользоваться поправками (такими, как корректировка уровней тарифов, правительственные субсидии или изменение срока концессии).
- Освобождение от налога на приобретение или регистрацию земли в проектах по схеме СПЭ;
- За раннее завершение или снижение стоимости строительства предусматривается премия;
- Вариант выкупа допускается в **случае «форс-мажорной ситуации»²¹**.
- Государственные займы и кредитные гарантии могут быть предоставлены концессионеру центральным или местным правительством; может быть создан фонд для обеспечения инфраструктурного кредитования. Концессионер или финансовая организация могут эмитировать облигации в целях приобретения необходимых средств для частных инвестиций.
- Субсидии или долгосрочные займы могут быть предоставлены концессионеру центральным или местным правительством; дивиденды государственного сектора могут быть предоставлены акционерам из частного сектора;
- Суверенные гарантии имеют максимальный предел поступлений от эксплуатации для конкурсных или внеконкурсных проектов и проект может быть приобретен центральным или местным правительством, если это требуется в определенных обстоятельствах;
- Другие источники поступлений возможны в тех случаях, когда дополнительные проекты могут реализоваться одновременно с проектом с частными инвестициями.

Также существуют меры нефинансовой поддержки, которые обычно предусматриваются в рамках других государственных видов помощи в целях продвижения ГЧП. Например, Корея приняла исчерпывающий закон о снятии ограничений на права собственности в ГЧП проектах.

Приобретение земли может рассматриваться как риск для инвесторов, особенно в дорожных проектах, несмотря на то, что корейская правовая система изначально не допускала предоставление частному сектору прав собственности на государственное имущество, весьма специфической мерой, предпринятой государством, является право на использование объекта так, как если бы это было право собственности (владения или лизинга), что упрощает возможность сбора средств для инвесторов.

Корейское правительство, при необходимости, поддерживает приобретение участков для проектов. Центральное и местное правительства могут выкупать

²¹Что касается возможностей прекращения концессии, частный сектор может ссылаться только на «форс-мажорные обстоятельства» или банкротство.

землю от имени компании в целях реализации проекта (что высоко ценится частными инвесторами). Это сокращает издержки на проект и ускоряет **процесс реализации**²².

Благодаря более совершенному режиму ГЧП в области инфраструктуры, значительно выросло финансирование ГЧП проектов банками, от 20 триллионов вон в 2002 г. (26 миллиардов долларов США) в сравнении с 2,5 триллионами вон (2,06 миллиарда долларов США) в 1995 г., когда впервые вступил в силу первый законодательный акт о ГЧП в области инфраструктуры).

Юридические вопросы и институциональные механизмы

Корейский Акт о ГЧП и Указ 1998 г. о его применении устанавливает четкие требования для государственного и частного секторов. Они предоставляют подробное описание процедуры выбора проектов и конкурсных торгов. В них вкратце обрисовывается процедура реализации проекта, и устанавливаются максимальные сроки для каждой процедуры, а также содержание предложений. В Корею на правила и процедуры, которые применяются к закупкам в рамках проектов в рамках ГЧП, влияет наследие закупок на общестроительные работы. Они также основаны на двухэтапном тендерном процессе.

Что касается критериев выбора проектов, центральное правительство представляет годовой план, который определяет принципы для каждого проекта в рамках ГЧП. В течение года органы власти должны объявить базовый план частных инвестиций для каждого проекта.

Здесь относятся семь основных требований к предложениям, включая сумму и сроки инвестиций, подробная информация о строительстве, полномочия концессионера, используемая методика (СЭП, СПЭ, СВЭ и пр.), субсидии, информация, касающаяся эксплуатации и технического обслуживания, а также соблюдение концессионером требований.

Исполнительные органы определяют проекты в соответствии с правительственной среднесрочной программой инвестиций (в качестве «приоритетных проектов»). Указ 1998 описывает девять аспектов оценки, включая состав исполнительных органов, обоснованность проекта, финансовый план, план покупки земли и возможности закупок. Директор РИМАС (организации, которая ранее именовалась РИСКО) может назначать членов группы оценки.

Проводя процесс переговоров, компетентный орган должен назначить концессионера и подготовить концессионное соглашение. В соответствии с официальными процедурами, концессионер должен составить подробный инженерный план и чертежи для реализации и получить одобрение от компетентного органа. Это обязательное содержание концессионного соглашения описано в годовом плане.

К органам власти иногда напрямую обращаются частные компании, которые направляет информационно-технические проекты, на которые не была объявлена процедура выбора. Эти предложения называются «незапрашиваемыми». Это может происходить из определения необходимой инфраструктуры, которая может финансироваться за счет частных средств.

²² Это право выкупа используется в тех случаях, когда строительство задерживается на шесть месяцев и более, либо когда общая стоимость инвестиций возрастает на более чем 50 процентов.

Их мотивирует поощряющая правительственная процедура, которая позволяет нанимающему органу напрямую обсуждать проекты с их инициаторами в условиях справедливой конкуренции. В плане присуждения контрактов конкуренция должна отслеживаться в соответствии со специальной процедурой, которая отличается от работы с конкурсными проектами.

РІМАС²³ - это специальная организация, которая была создана для обеспечения поддержки услуг в различных сферах ГЧП (таких, как технико-экономическое обоснование внеконкурсных проектов, которые подлежат оценке этой центральной организацией). Его поддержка в ходе переговоров и вывод по концессионным соглашениям, в частности, высоко ценится иностранными инвесторами, которые не знакомы с корейским языком и местными условиями.

Другая существенная функция этого учреждения заключается в помощи корейскому правительству в формулировании политики, связанной с ГЧП. Этот производится посредством различной государственной исследовательской или консультативной деятельности.

Еще одной важной организацией является Корейский фонд инфраструктурных гарантий (KICGF), учрежденный в рамках Акта 1994 г. о ГЧП. Этот орган финансируется из смешанных источников, в том числе напрямую правительством, за счет сборов ГМП, гарантийных сборов и банковских займов. Он предоставляет гарантии по долгам или поступлениям в проектах в рамках ГЧП вплоть до приблизительно 200 миллионов долларов США за проект.

В течение десяти лет до 2005 г., KICGF предоставил гарантии по 65 проектам на общую сумму более 3 миллиардов долларов США. Фонд гарантирует, например, что, если поступления недостаточны, даже если сумма была гарантирована, ГМП KICGF обеспечит своевременную доступность средств для спонсора проекта. Таким образом, этот фонд обеспечивает повышенную безопасность (и комфорт) для инвесторов.

Последние тенденции развития ГЧП в автодорожной сфере

Как сказано выше, в Акте о ГЧП (статья 1) четко указано, что его цель заключается в содействии развитию национальной экономики посредством поощрения частных инвестиций в объекты инфраструктуры. Это является той причиной, по которой стимулирование используется для привлечения иностранных инвесторов.

В 2001 г. корейское правительство сформулировало десятилетний план развития ГЧП с основной задачей обеспечить четкое представление для частного сектора относительно приоритетных областей инвестиций (такие, как автомобильные дороги). Этот план ГЧП включает список из 179 отобранных возможных проектов для финансирования частным сектором с 2002 по 2011 г.

В дорожном секторе, в частности, было отобрано в общем 80 проектов, в том числе десять скоростные дороги, четыре объездные дороги и четыре местные дороги. Этот план должен пересматриваться каждые три года в целях еще большей адаптации к рынку ГЧП.

²³ Его роль и функции более подробно описаны на веб-сайте корейского Министерства по вопросам земли, транспорта и морских дел (www.moct.go.kr).

В 2006 г. Министерство планирования и бюджета сформулировало фискальные руководства и стратегии по устойчивому развитию РРІ вплоть до 2015 г.

К 2020 г. планируется реализация семи новых коридоров «север-юг», а также девяти новых коридоров «восток-запад». Правительство планирует иметь 6400 км автомобильных дорог в 2020 г. (по сравнению с **3100 км**²⁴ в настоящее время).

Следует также указать, что в октябре 2007 г. Северная и Южная Корея подписали мирный договор по восьми основным вопросам, включая восстановление автомобильных дорог.

Например, на этапе строительства уже находятся две крупные автомобильные дороги: дорога АН1 (500 км), соединяющая Японию, Южную Корею, Северную Корею и Китай и дорога АН6 (407 км), связывающая **Японию, Южную Корею, Северную Корею и Россию**²⁵.

Выводы и уроки

Растущая экономика создает массовый спрос на объекты инфраструктуры, и Корея уделяет приоритетное внимание устойчивому развитию страны, для которого критическое значение имеет обеспечение соответствующих объектов инфраструктуры.

Страна приняла исчерпывающий закон, который должен рассматриваться как политическое обязательство продвижения ГЧП. Четкие правила и критерии устанавливаются на каждом этапе процедуры ГЧП, и была установлена специальная процедура для принятия и поощрения незапрашиваемых предложений. Для завершения этих условий были учреждены эффективные организации в целях продвижения и координации ГЧП.

Основной урок из опыта этой страны заключается в том, что в целях развития ГЧП изначальные условия не обязательно могут быть идеальными. Правительство Кореи воспользовалось уроками своего прошлого опыта и создало более прозрачные и эффективные рамки ГЧП. Определение четких обязанностей различных органов власти и добавление различных форм поддержки со стороны правительства в специальный закон в 1999 г. позволило ускорить процесс ГЧП. Значение мониторинга программы ГЧП и наличие гибкости в целях корректировки с развитием программы наработки опыта, имеет, таким образом, большое значение.

²⁴ Эти национальные автомагистрали, как правило, имеют четыре полосы (75%); остальные (25%) имеют шесть или восемь полос.

²⁵ Первая почти завершена в Южной Корее, за исключением участка в 30 км между Сеулом и Мунсаном, в отношении которого рассматривается возможность частного инвестирования. Только небольшой участок второй дороги был завершен около г. Каннин на севере, в частности, работы по 51 км дороги завершены (планировалось завершение в 2009 г.). Кроме того, работы по участку в 40 км должны быть завершены в этом году на юго-востоке, остающиеся участки рассматриваются, находятся на стадии планирования или пересмотра. Они в основном основаны на существующих дорогах (Кёнбу для АН1 и 7-й национальной дороги для АН6). Таким образом, дополнительные дороги фактически не требуют нового строительства. Установка дополнительных знаков на маршруте АН должна быть завершена, после чего будут планироваться дополнительные услуги.

Со времени вступления в силу этих политических мер в области ГЧП в Корее, многие инфраструктурные проекты были инициированы с привлечением частного сектора. Объем частных инвестиций вырос с 300 миллиардов вон в 1995-1997 гг. до 3,2 триллионов вон (эквивалент 3,2 миллиарда долларов США) в 2006 г. Доля частных инвестиций в государственные капиталовложения в инфраструктуру повысилась с 1,2% в 1996 г. до 17,4% в 2006 г.

К июню 2007 г. общая стоимость подписанных проектов по схеме СПЭ составила 42,1 триллиона вон. Почти 50% их относится к 17 подписанным дорожным контрактам с общей суммой инвестиций в 19,8 триллионов вон. Средняя стоимость этих проектов составила 1,2 триллиона вон (около 1 миллиарда долларов США); в основном они подразумевают 30-летний период действия концессии. Кроме того, 12,1 триллиона вон были инвестированы в проекты по схеме СПЛ.

Южная Корея в настоящее время является привлекательной страной для частных инвестиций в инфраструктурные секторы. Эта страна является пионером в области ГЧП. Проекты типа «строительство-передача-эксплуатация» и «строительство-передача-лизинг» в настоящее время активно реализуются. Корректируя свою систему ГЧП и опыт строительства проектного потенциала, она содействовала удовлетворению растущего спроса на инфраструктуру в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

При этом закупки в области ГЧП являются длительным, комплексным и политически чувствительным процессом, который требует совершенствования в целях конкуренции. Согласно исследованию Нумба и Дингема (2005 г.), Корея должна сейчас сосредоточить внимание на развитии эффективного рынка в плане **строительной индустрии**²⁶. Что более важно, Корея должна сейчас принять более эффективную процедуру закупок для своих проектов в рамках ГЧП, особенно в отношении эффективного потенциала учреждений, которые занимаются организацией **тендерных процедур**²⁷.

Дополнительная информация



»Участие частного сектора в программе развития инфраструктуры Республики Корея». Бюллетень по вопросам транспорта и связи в Азии и Тихоокеанском регионе» (№72). Nahm. 2003 г. <http://www.unescap.org/ttdw/ppp/trainingmaterials/monitoringPPIInROK.pdf>



»Участие частного сектора в инфраструктурных проектах в Республике Корея». Нумба Ум, П. и Дингем, С. WPS3689, Всемирный банк. 2005 г. http://www-wds.worldbank.org/внешний/дефолт/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/08/24/000016406_20050824155037/Rendered/PDF/wps3689.pdf

²⁶ На корейском рынке доминируют пять строительно-инженерных компаний (по состоянию на 2005 г.) и участие иностранных фирм весьма ограничено.

²⁷ Также ограничена конкуренция в конкурсных торгах и число незапрашиваемых предложений излишне высоко.



»ГЧП в Корее. Азиатско-тихоокеанская конференция министров по вопросам государственно-частного партнерства для развитие инфраструктуры». Чо, Йонг-Ман. 2007 г.

http://www.unescap.org/ttdw/common/TPT/PPP/text/ppp_ppi_rok.pdf



»Политика в области ГЧП. Результаты и перспективы для Республики Корея», доклад корейского министра планирования и бюджета. Чанг. Бьён-Ван. 2007 г. http://unescap.org/ttdw/ppp/PPP2007/mm_rok.pdf



Министерство законодательства Республики Корея. «Акт о частных инвестициях в инфраструктуру». 1994.

<http://unpan1.un.org/intradoc/группы/public/documents/apcity/unpan011496.pdf>



Веб-сайт Министерства строительства и транспорта Республики Корея (www.moct.go.kr)



»Корейская система государственно-частного партнерства в области инфраструктуры». Министерство планирования и бюджета и Бюджет и РИМАС. 2006. <http://pimac.kdi.re.kr/eng/download/ppi.pdf>

Платная дорога N4 из Южной Африки в Мозамбик

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

- A) Это пример успешной реализации ГЧП в области платных дорог в африканском контексте.
- B) Проект обусловлен политической волей к экономической кооперации между соседними странами - Южной Африкой и Мозамбиком, и, кроме того, имеет более широкие ответвления в другие страны региона SADC.
- C) Признание африканскими странами для развития самодостаточности ввиду роста экономического развития посредством крупного транспортного проекта.
- D) В проекте по схеме СЭП не использовались правительственные субсидии.

Предыстория

Ремонт платной дороги N4, составляющей часть проекта развития коридора Мапуто (РКМ), между Йоханнесбургом и Мапуто, который также включает другие виды транспорта. Такие проекты, как РКМ, рассматриваются в более широком контексте Инициативы территориального развития (ИТР) южноафриканского правительства по развитию экспортного экономического потенциала с помощью частного сектора.

Южная Африка имеет существенный опыт в работе с ГЧП²⁸ проектами, включая около 300 таких проектов на национальном и провинциальном уровне, которые реализовывались с 1994 г. Южноафриканское национальное казначейство, орган, который работает с проектами в рамках ГЧП, разработало Пособие по ГЧП для руководства подобными проектами. В пособии ГЧП определяется, как контракт между государственным учреждением и частной стороной, в котором частная сторона принимает на себя существенный финансовый, технический и операционный риск планирования, финансирования, строительства и эксплуатации проекта. В пособии рассматриваются различные варианты закупок, начиная от государственных закупок и заканчивая полной приватизацией. Южноафриканский национальный автодорожный орган уже приступил к взиманию оплаты за проезд на части основных национальных дорог в середине 1990-х; он создал концессионные структуры для преодоления бюджетных ограничений. При этом проект N4, связывающий экономический центр страны (провинцию Гаутенг) с портом Мапуто является первым реализуемым крупным проектом в рамках ГЧП, несмотря на то, что последовали и другие дорожные проекты в рамках ГЧП, такие как № 3 между Йоханнесбургом и Дурбаном.

Обзор и описание проекта

Протяженность платной дороги

²⁸ Пособие по государственно-частному партнерству, 2004 г. Претория: Южноафриканское национальное казначейство. (<http://www.ppiaf.org/content/view/327/485/>)

Вначале проект предполагал модернизацию, ремонт и реконструкцию 390 км существующей дороги между Балморалом (20 км на запад от Витбанка) и Моамба (поблизости от границы между ЮАР и Мозамбиком) и последующие 50-километровый участок дороги между Моамба и Мапуто. Проект был и далее расширен с добавлением участков дороги N4 между Витбанком и Преторией с общей протяженностью в 630 км.

Дорога частично представляет собой 4-полосное шоссе, частично – 2-полосную дорогу с расширениями для крупногабаритного грузового транспорта.

Единый пограничный пост был установлен в Коматипорте/Рессано-Гарсия в целях сокращения недостатков пограничного перехода между двумя странами.



ДИСТАНЦИИ

	Витбанк	Нелспрейт	Коматипорт
Мапуто	450	221	92

Продолжительность и характеристики концессии

Изначальное соглашение предусматривало 30-летний период действия концессии с началом в 1997 г. Этот период сохранился, несмотря на то, что в 2004 г. контракт был изменен, и в компетенцию концессионера была включена ответственность за участки дороги N4 между Витбанком и Преторией. В настоящее время концессионер управляет 630 км платных дорог, основная часть которых находится в Южной Африке и только около 50 км – в Мозамбике. Расходы первоначального контракта составили около 3 миллиардов южноафриканских рандов - около 660 миллионов долларов США в ценах 1996 г. в течение 30 лет, из которых 1,5 миллиард рандов должны быть размещены в течение первых трех с половиной лет.

Концессия была присуждена Трансафриканскому концессионному консорциуму (TRAC). TRAC отвечает за финансирование, проектирование, строительство, ремонт, эксплуатацию и техническое обслуживание платной дороги. Финансирование проекта была разделено на 20% **собственного**²⁹ и 80%

²⁹ Строительные компании (Stocks & Stocks, Bouygues, Basil Read) предоставили акционерный капитал на сумму в 331 миллион рандов, остальной капитал был обеспечен инвесторами, такими как Южноафриканский фонд развития инфраструктуры, Rand Marchand Bank Asset Management. Частичное финансирование было предоставлено четырем ведущими банками страны и другими организациями.

кредитного капитала. Правительства Южной Африки и Мозамбика совместно и порознь гарантируют долг TRAC и, в определенной степени, собственный капитал. Концессионный контракт был подписан с Южноафриканским национальным дорожным органом (SANRAL) и Мозамбикским дорожным органом (ANE); он заканчивается в 2027 г., после чего дорога возвращается правительству.

В целях тарифного ценообразования рассматривались четыре типа транспортных средств (легкие, средние тяжелые, тяжелые и супертяжелые). Плата собирается на четырех линейных участках по взиманию платы за проезд и двух участках рампового типа. При этом только два участка расположены в Мозамбике, что предполагает, что проект в значительной степени поддерживается за счет сборов за проезд на южноафриканских участках дороги и что южноафриканские пользователи дорог субсидируют мозамбикских пользователей всей платной дороги.

Концессия была основана на тарифе в 0,20 ранда за км для легкового автомобиля и 0,50 ранда за км для тяжелых транспортных средств. При этом была введена дисконтная система для лиц, совершающих регулярные поездки и местных пользователей. Затем тарифные ставки повысились, а в соглашении говорится, что тарифы за проезд по дороге могут повышаться только один раз в год в соответствии с ростом потребительских цен. На практике рост в Южной Африке и Мозамбике колебался в связи колебанием обменного курса между южноафриканским рандом и мозамбикским метикалом.

Опыт, полученный в различные этапы проекта до настоящего времени

Движение транспорта

Объемы движения, которые в значительной степени зависят от торгового и экономического роста в Южной Африке и Мозамбике были ниже предположений финансистов, однако концессионеры посчитали, что рост интенсивности движения между 5% и 7% в год³⁰ является приемлемым.

Вопрос перегруженности

Несмотря на то, что одной из основных забот концессионера являются возможные повреждения, вызванные перегруженностью, в концессионное соглашение не включены специальные правила в отношении нагрузки грузовых автомобилей. Для решения этой проблемы концессионер начал оказывать помощь обоим правительствам в принятии мер по контролю нагрузки на ось. Проект, функционирующий с 2002, включает комплекс из шести центров дорожного контроля, оборудованные соответствующими измерительными приборами для определения нагрузки на ось. Также работают мобильные группы, направляемые в заранее определенные места стоянок, где установлены автомобильные весы и

³⁰ Например, по подсчетам в декабре 2006 г. уровень транспортных потоков колебалось от 15000 автомобилей в день (ближе к Мозамбику) и 30000 автомобилей в день (ближе к участку взимания платы за проезд в Мидделберге).

в некоторых местах - высокоскоростные системы взвешивания, предназначенные для выявления предположительно перегруженных грузовых автомобилей. Начиная с 2007 г. современный центр контроля загрузки работает на восток от Претории 24 часа в день 7 дней в неделю, обеспечивая тестирование автомобилей и установку электронных бортовых устройств. В период с 2001 по 2004 гг. было замечено, что соотношение перегруженных автомобилей упало с 23% до 9%.

Когда обнаруживается, что грузовик перегружен, он ставится на специальную стоянку, где ситуация с грузом должна быть исправлена, например, посредством более равного перераспределения груза по осям, либо снятия части груза на другое транспортное средство владельца.

Выводы и уроки

Этот конкретный проект в рамках ГЧП является примером успешной реализации проекта по развитию платных дорог, который подразумевает сотрудничество двух соседних южноафриканских стран. Реализация проекта обусловлена политической волей двух стран к созданию трансграничных экономических связей после нескольких лет неблагоприятных политических условий в обеих странах, которые препятствовали таким связям.

Этот проект появился, несмотря на дисбаланс между двумя партнерами - Южной Африкой и Мозамбиком в различных аспектах, связанных с таким проектом. Например, экономика Южной Африки гораздо сильнее экономики Мозамбика, основная часть маршрута проходит через южноафриканскую территорию, и основная часть средств собирается с пользователей южноафриканской части дороги.

Риск, связанный с финансированием проекта, целиком лежал на консорциуме TRAC (никаких правительственных субсидий не выделялось), несмотря на то, что оба два правительства гарантируют долг.

Вся платная дорога была восстановлена и отремонтирована в соответствии с определенными стандартами, включая участки дорог с двумя и одной полосой движения в каждом направлении. Считается, что это соответствует прогнозу о транспортных потоках.

Несмотря на то, что детали учреждения и реализации ГЧП как таковые являются основными причинами его успеха, считается, что другие параметры, связанные с общим контекстом и условия проекта также содействовали достижению этих результатов. Среди этих факторов можно отметить следующие:

- Южная Африка уже имела опыт работы с проектами по созданию платных дорог перед тем, как приступить к работе над проектом в рамках ГЧП по дороге N4 и в целом обладает очень качественной и сформированной дорожной сетью по всей стране.
- Коридор «восток-запад» между Преторией, районом Йоханнесбурга и Мапуто существовал до проекта в рамках ГЧП как устоявшийся маршрут. Проект по созданию платной дороги содействовал его развитию.
- В дополнение к сказанному выше, провинция Гаутенг является основным генератором торговли в южноафриканской экономике и регион Мапуто

выполняет аналогичную функцию в Мозамбике. Порт Мапуто представляет альтернативу Дурбану в качестве выхода для южноафриканского бизнеса в Индийский океан.

- Дорога N4 между Преторией и Мапуто может рассматриваться в качестве восточной части более длинного коридора «восток-запад», который включает N4 на запад от Претории (платная трасса Магалис) и, который тянется до пограничного пункта Лобатсе между Южной Африкой и Ботсваной (около 330 км). От этой точки транскалахарское шоссе пересекает Ботсвану до пункта Мамуно на границе Ботсваны и Намибии (протяженностью около 770 км). Далее маршрут тянется на 320 км от Мамуно до Виндхука, столицы Намибии, и следующий участок в 160 км достигает залива Уолфиш-бей в Атлантическом океане. В этом контексте платная дорога N4 является восточной частью южноафриканского коридора «восток-запад» протяженностью в 2100 км (в отношении Претории), маршрута, пересекающего четыре страны SADC (Мозамбик, Южная Африка, Ботсвана и Намибия) и соединяет их соответствующие столицы, обеспечивая внутриконтинентальный коридор между Индийским и Атлантическим океанами.

Среди проблем, с которыми сталкивается реализация этого проекта:

- Жалобы частых пользователей и других обычных пользователей, сводящиеся к тому, что бывшая ранее бесплатной, дорога станет платной после модернизации. Этот вопрос решается посредством более низких тарифов для этих категорий пользователей.
- Потенциально более высокие, чем предполагалось, повреждения, связанные с перегруженностью транспортом. Этот вопрос решается посредством внедрения эффективной системы контроля нагрузки на ось вдоль коридора.

Определенная критика общественности, высказываемая правительству Южной Африки относительно масштабных инвестиций в этот транспортный проект, касалась того факта, что проект, скорее всего, будет выгоден для большого бизнеса, и в меньшей степени – для бедных слоев. Правительства обеих стран отметили, что такие мегапроекты, как алюминиевый завод «Мозал» рядом с Мапуто или проект по отбору газа в Пенде должны принести выгоду для экономик обеих стран и в результате они будут выгодны для граждан.

Контракты, основанные на эффективности (КОЭ) в Сербии

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

- А) Проект по ремонту и техническому обслуживанию, финансируемый преимущественно международными организациями, неуправляемый государством-бенефициарием, в данном случае, государственным предприятием «Дороги Сербии» (ГПДС).
- В) В контрактах содержатся конкретные показатели, такие как параметры технического обслуживания в зимний период, вопросы безопасности и экологии.
- С) Мониторинг работы до настоящего времени показывал удовлетворительные результаты.

Предыстория

В 2004 г. Международная ассоциация развития (МАР) выделила кредит для Республики Сербия (в то время – Сербия и Черногория) на укрепление институционального потенциала ГПДС и улучшение ремонта и технического обслуживания дорог в рамках проекта, который известен как «проект по ремонту транспортных сетей» (ПРТ).

Проект Всемирного банка предусматривал реализацию двух пилотных контрактов, включающих обслуживание около 1200 км дороги в районах Мачва и Колубара в течение 3 лет. Часть проекта, относящаяся к ремонту, включала десять участков дорог общей протяженностью в приблизительно 240 км.

После этого Шведское агентство международного развития (SIDA) предоставило дополнительную сумму для оплаты консультационных услуг, связанных с техническим обслуживанием в зимний период, безопасностью дорожного движения и вопросами защиты окружающей среды.

ПРТ должен быть реализован за четыре года с 2004 по 2008 г.

Описание проекта

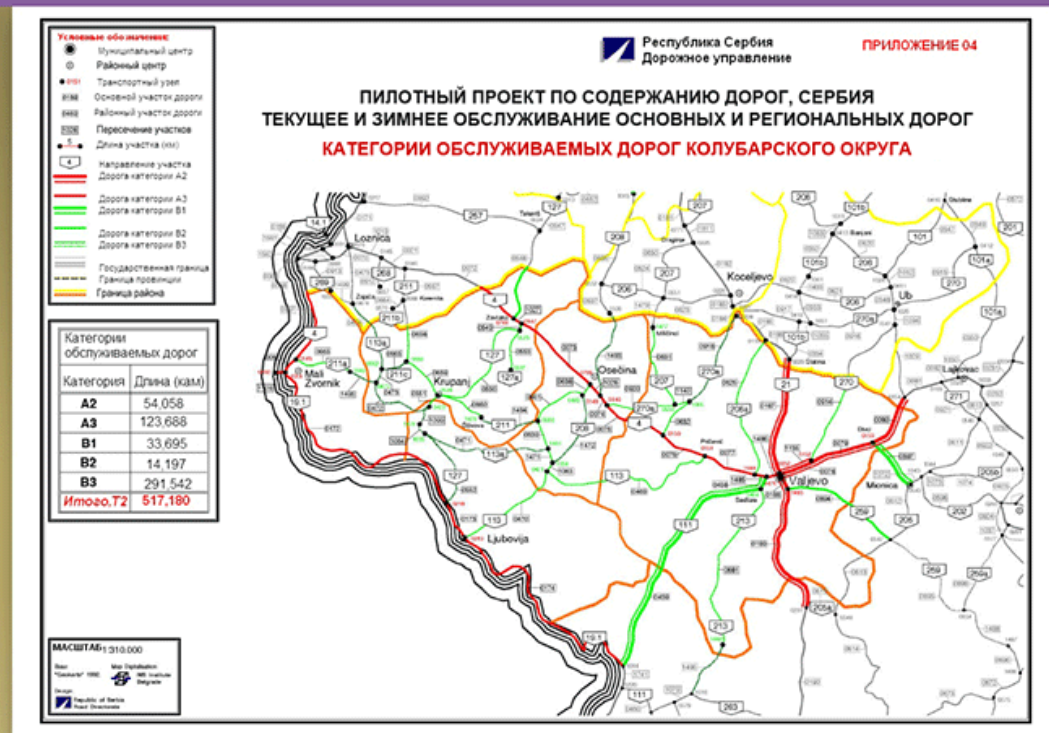
Места пилотных проектов показаны на приведенных ниже иллюстрациях (Источник: «Текущее и техническое обслуживание автомобильных дорог в зимний период в Мачванском и Колубарском округах – дорожные контракты, основанные на эффективности и результатах (ДКЭР)», доклад от 3 октября 2006 г., Институт автомобильных дорог).

МАЧВАНСКИЙ ОКРУГ



Copyright - Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways (World Bank/PPIAF)

КОЛУБАРСКИЙ ОКРУГ



Copyright - Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways (World Bank/PPIAF)

Краткие данные по контрактам на текущее обслуживание приведены ниже:

Пункт	Мачванский округ	Колубарский округ
Номер контракта	WBC/RMC/2003-1	WBC/RMC/2003-2
Объем	Работы по текущему обслуживанию сети основных и региональных дорог протяженностью около 660 км. К обязанностям относятся административные вопросы, текущее обслуживание дорог, а также техническое обслуживание автомобильных дорог в зимнее время	Работы по текущему обслуживанию сети основных и региональных дорог протяженностью около 517 км. К обязанностям относятся административные вопросы, текущее обслуживание дорог, а также техническое обслуживание автомобильных дорог в зимнее время
Смета	5,9 миллиона долларов США	5,8 миллиона долларов США
Период контракта	4 года (2004 – 2008 гг.)	4 года (2004 – 2008 гг.)
Подрядчик	Alpine Mayreder Bau GMBH	PZP Beograd

В 2007 г. общая смета основанного на эффективности контракта на обслуживание автомобильных дорог была изменена и составила 14,6 миллиона долларов США, из которых 13,1 миллиона долларов США составил заем МБРР, а оставшаяся часть – государственное финансирование. Проект должен профинансировать продление существующего КОЭ на более чем 3 года и включить большой объем работ по текущему обслуживанию, основанный на результатах, а не на вводных данных.

В начале ремонт включал десять следующих участков дорог:

Дорога	Участок	Протяженность (км)	Номер контракта
М-23	Крагуевац - Равни Гай	10,3	WBC/RRC/2005-01
М-23,1	Равни Гай - Кралево	33,9	WBC/RRC/2005-02
М-19	Шабац- Зминяк	20,9	WBC/RRC/2005-03
М-19	Прнявор - Лозница	18,8	WBC/RRC/2005-04
М-21	Шабац- Коцелева	34,0	WBC/RRC/2005-05
М-21	Коцелева - Валево	27,8	WBC/RRC/2005-06
М-4	Лозница - Завлака	25,6	WBC/RRC/2006-02
М-4	Завлака - Причевичи	31,7	WBC/RRC/2006-03
М-4	Причевичи - Валево	12,4	WBC/RRC/2006-04
М-4	Валево - Челие	20,9	WBC/RRC/2006-01

Кроме этого требовались консультационные услуги по надзору за работами и проведения экологического мониторинга. Стоимость этого компонента составила 1,6 миллиона долларов США, контракт был присужден Институту автомобильных дорог (Institut Za Puteve a.d.), Белград, Сербия.

Общая стоимость ПРТ была оценена в 61,3 миллиона долларов США, из которых 55 миллионов долларов США были профинансированы Всемирным банком и 6,3 миллиона долларов США - ГПДС. Основная часть бюджета ушла на ремонтные работы. В 2007 г., по расчетам, общая стоимость компонента по ремонту составила 36,2 миллиона долларов США (из которых 32,6 миллиона долларов США предоставил заем МБРР). Проект также должен профинансировать приблизительно 100 км дополнительных дорог, сверх того, что было указано выше, а именно:

M25	Прокупле - Мала Плана	8,3 км
M3	Оджаи - Кула	23,5 км
M23	Меджулужье - Крчевац	10,4 км
M4	Крчевац - Топола	2,6 км
M5	Марковица – Овчар Баня	11,0 км
M7	Кач - за-Жабал	13,3 км
R100	Кружни Пут - Гроцка - Смедерево	31,9 км

Конкретные характеристики КОЭ

Контракты на техническое обслуживание автомобильных дорог были созданы в соответствии с упорядоченной системой, в которой подробно описывается роль различных игроков, предстоящая работа и связанный с ней мониторинг эффективности.

Консультант, отвечающий за надзор и мониторинг, играет важную роль связующего звена между правительством и подрядчиками.

Консультанту были вменены обязанности, связанные с:

- надзором за текущим обслуживанием автомобильных дорог;
- надзором за техническим обслуживанием;
- подготовкой дорожных баз данных;
- проведение совместных инспекций с подрядчиками;
- инспекционные и аналитические отчеты.

К конкретным характеристикам относятся следующие:

і. Экологический мониторинг

Экологический мониторинг влечет за собой контроль на основании чек-листов для взятия проб, проведения замеров и составления отчетов по вопросам, связанным с выбросами, такими как ликвидация отходов, устранение неконтролируемых свалок в придорожной зоне, корректная работа с горюче-смазочными веществами, шум и вибрация в рабочие часы, безопасность рабочих.

ii. Техническое обслуживание автомобильных дорог в зимний период

Работы по техническому обслуживанию автомобильных дорог были распределены по категориям в зависимости от классификации дорог (например, главные магистрали с интенсивностью движения выше 6000 автомобилей в день, региональные дороги интенсивностью движения между 3000 и 6000 автомобилей в день, и так далее вплоть до дорог с интенсивностью движения ниже 500 автомобилей в день).

Были определены два основных стандарта зимнего обслуживания для бесснежной и нескользкой дороги (применяемый к высшей дорожной категории «А») и стандарт, применяемый для заснеженных дорог (применяемый к более низкой категории «В»).

К предварительным условиям технического обслуживания автомобильных дорог в зимний период относятся:

- наличие плана обслуживания в зимний период;
- своевременное обеспечение техники, оборудования и материалов для технического обслуживания автомобильных дорог;
- размещение зимних дорожных знаков
- использование дорожной зимней информационной системы (RWIS), которая включает сеть метеорологических станций, размещенных на основных маршрутах.

iii. Применение штрафных санкций (штрафные баллы)

В случае если обнаруживается, что стандарты обслуживания ниже предписанных, применяется система штрафных баллов, в которой количество баллов соответствует определенной денежной сумме:

Диапазон очков	Сумма штрафа за 1 балл, в динарах	Сумма штрафа за 1 балл в долларовом эквиваленте
1 - 50	20000	385
51 - 75	50000	960
76 - 125	100000	1920
126 - 175	120000	2310
176 - 200	150000	2880
Более 200	200000	3840

Были определены соответствующие условия, позволяющие нанимателю расторгнуть контракт, например, если в первый год подрядчик накопил более 100 штрафных баллов, во второй год – более 160, и т.д.

iv. Аспекты дорожной безопасности

Компонент по совершенствованию безопасности дорожного движения был добавлен для совершенствовании работы по обеспечению безопасности дорожного движения, включая действительное устранение опасных мест и проведение аудита безопасности дорожного движения на отремонтированных и обслуживаемых участках дорог в целях сокращения аварийных тенденций и их мониторинга. Смета на этом компонент составила 2,1 миллиона долларов США (из которых 1,8 миллиона долларов США обеспечены за счет займа МБРР).

Опыт, полученный в различные этапы проекта

Ремонтные работы

Работы проводятся в пределах существующей полосы отвода, избегая какого-либо вмешательства в потенциально охраняемые экологические или культурные зоны.

Собеседования с водителями

Проводились собеседования с водителями, которые выражали свои мнения по вопросам ведущегося обслуживания и безопасности дорожного обслуживания. Их ответы не были безусловными, так как некоторые водители были удовлетворены какими-то аспектами обслуживания, тогда как другие жаловались на другие аспекты, такие как отсутствие придорожных полос, защитного ограждения или площадок для парковки

Контроль, осуществляемый консультантами

Совместные инспекции, проводимые консультантом по надзору и подрядчиками по техническому обслуживанию, краткий отчет о которых составляется в соответствии с заранее определенными форматами, например, по техническому обслуживанию дорог и мостов, позволяют произвести однозначную количественную оценку выполненных работ. Таким образом, могут быть измерены результаты и, при необходимости могут быть выставлены штрафные баллы, если работа не соответствует заранее установленным стандартам.

Выводы и уроки

Учреждение системы КОЭ, при которой обязанности подрядчиков четко определены и контролируются специально назначенными консультантами, может принести удовлетворительные результаты.

В ходе реализуемого контракта были замечены улучшения, в частности, в отношении:

- дорожных условий по сравнению с периодом, предшествующим заключению контрактов на техническое обслуживание;
- снижение количества материалов, используемых в целях технического обслуживания автомобильных дорог;

- сокращение расходов и количества используемых материалов на техническое обслуживание в зимний период;
- экономия по тем пунктам, на которые были заключены контракты, основанные на принципах эффективности.

Дополнительная информация



» Текущее и техническое обслуживание автомобильных дорог в зимний период в Мачванском и Колубарском округах – дорожные контракты, основанные на эффективности и результатах (ДКЭР)» – доклад от 3 октября 2006 г. Институт автомобильных дорог) http://www.putevi-srbije.co.yu/pdf/1/Nenad_Djordjevic_Highway_Inst_Pilot_Project_Consulting_Services_for_supervision_of_works.ppt



Информационный документ по проекту (ИДП), оценочный этап. МБРР. Доклад № АВ3014, Июнь 2007 г. <http://www-wds.worldbank.org/external/дефолт/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/04/18/000104615,20070418170437/Original/Project0Info3Doc4Appraisal4March30.doc>

Платная автомагистраль М6, Великобритания

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

- A) Это первый и единственный проект создания платных автомобильных дорог в рамках британской программы ГЧП (за исключением основных мостов).
- B) Произошла значительная задержка с реализацией в связи с общественными возражениями как по отношению к дорогам, так и к взиманию платы за проезд по ним.
- C) Впоследствии проект получил рефинансирование после открытия; при этом общие финансовые выгоды были разделены между правительством и концессионером на безконтрактной основе, т.е., контракт не подразумевал распределение выгод.
- D) В связи с пунктом 3, в настоящее время существует положительная практика во всех последних проектах в рамках ГЧП в мире включать в контрактные соглашения распределение выгод с государственным сектором при любом предложенном варианте рефинансирования, в случае непредвиденной прибыли и пересмотра условий.
- E) Приняты меры по защите окружающей среды .
- F) Существует электронная система взимания платы; тарифы колеблются в зависимости от времени суток.
- G) Фактическая интенсивность движения не соответствовала прогнозной, особенно в отношении грузового транспорта, при этом рефинансирование было получено в удовлетворительных объемах.

Предыстория

Трасса М6, проходящая через агломерацию Вест-Мидлендса является весьма крупной британской транспортной артерией, обслуживающей транспортные перевозки местного, регионального и даже международного значения. Она была и остается одной из наиболее загруженных автомагистралей Западной Европы.

До открытия новой платной дороги, М6 на восточной части Вест-Мидлендса пропускала до 160000 автомобилей в день – она строилась для пропуска только 72000. Средняя скорость между пересечениями 4 и 11 дороги М6 (участок, объезжаемый платной дорогой М6) составлял приблизительно 17 миль в час (27 км/ч), в результате время поездки в часы пик достигало 79 минут.

Новая дорога на западе от Бирмингема предлагалась в течение многих лет, и большая степень перегруженности приводила к высокой стоимости эксплуатации автомобилей для пользователей и создавала препятствия для регионального экономического развития. Учитывая отсутствие государственного финансирования для развития дорог, правительство в 1991 г. приняло решение о том, что платная дорога М6 должна финансироваться частным образом через государственно-частное партнерство по схеме «концессия на проектирование-строительство-эксплуатация-обслуживание-финансирование».

В результате в 2003 г. была построена платная дорога М6; это шестиполосная магистраль, финансируемая и эксплуатируемая частным образом; она обходит наиболее загруженный участок существующей М6. Ее протяженность составляет 27 миль (43 км), она имеет восемь точек заезда/съезда, а также шесть пунктов взимания платы; это первая платная автомагистраль в Великобритании.

Задачи проекта

- Сокращение хронических транспортных проблем в Вест-Мидлендсе.
- объезд большинства перегруженных участков М6, обслуживающей вторую по значимости городскую агломерацию в Великобритании после Лондона.
- Поддержка регионального/национального экономического развития.

Как это работает

Оплата:

Тарифы варьируются в зависимости от класса транспортного средства, времени суток, пересекаемых пунктов взимания платы; оплата может производиться наличными, банковскими картами, или через транспондер электронной системы дорожных сборов (ЭСДС)

СУЩЕСТВУЮЩИЕ РАСЦЕНКИ (2008 Г.) НА ОСНОВНЫХ ПУНКТАХ ВЗИМАНИЯ ПЛАТЫ ЗА ПРОЕЗД				
	Дневное время (06:00 - 23:00), фунты стерлингов	Ночное время (23:00 - 06:00) фунты стерлингов	Дневное время (06:00 - 23:00), в долларах США *	Ночное время (23:00 - 06:00), в долларах США *
1 класса (например, мотоцикл)	2,50	1,50	5,00	3,00
2 класс (например, легковой автомобиль)	4,50	3,50	9,00	7,00
3 класс (например, легковой автомобиль с прицепом)	8,00	7,50	16,00	15,00
4 класса (например, микроавтобус или автобус)	9,00	8,00	18,00	16,00
5 класса (например, тяжелое транспортное средство 5 класса (большегрузный автомобиль))	9,00	8,00	18,00	16,00
* Цена в долларах США приведена в целях сравнения, при курсе 1 фунт стерлингов = 2 доллара США				

Тарифы довольно высокие и операторы грузоперевозок и некоторые автолюбители, являющиеся потенциальными потребителями, выражают в настоящее время неготовность платить по ним. В основном для более дальних маршрутов по-прежнему используется существующая перегруженная дорога на восток от агломерации и, водители, вероятно, избегают по возможности обоих

маршрутов. Недавний существенный рост цен на топливо может повлиять на этот выбор.

Технология

При приближении к пункту взимания платы за проезд на автомагистрали, участники движения разделяются по конкретным полосам оплаты за проезд. На этих полосах имеются четкие знаки над пунктами взимания дорожных сборов относительно принимаемых форм оплаты.

Оплата может приниматься в неавтоматической кабине сотрудником службы; принимаются кредитные и дебитные карты, а также наличные; также существуют автоматические пункты с приемом кредитных или дебитных карт или только монет (без сдачи).

Водители также могут заплатить за поездку заранее, используя электронную систему дорожных сборов (ЭСДС), при которой на лобовом стекле автомобиля закрепляется электронное устройство, в которое встроена электронная плата, автоматически считываемая на каждом пункте взимания дорожных сборов.

Эти водители проезжают через полосу ЭСДС, что не подразумевает остановок, однако скорость должна быть снижена в связи как со скоростными ограничениями в пределах зоны станции взимания дорожных сборов, так и в связи с искусственными дорожными неровностями (элементами принудительного снижения скорости) при приближении к пунктам взимания дорожных сборов.

Для того чтобы использовать ЭСДС водитель должен открыть счет в частной компании, которая занимается эксплуатацией платной дороги М6. Эта система работает так же, как и пополнение счета на мобильном телефоне – водитель «пополняет» счет, в том числе по телефону.

Обеспечение исполнения

Исполнение обеспечено организационно. Водители не могут пользоваться платной дорогой без оплаты.

Основа партнерства

Это первая в Великобритании платная автомагистраль с частным финансированием, несмотря на то, что правительство начало работу над Частной финансовой инициативой в начале 1990-х. В 1992 г. был заключен первоначальный 53-летний концессионный контракт по схеме ПСФЭ. При этом местная оппозиция и юридическая тактика отсрочек привели к тому, что процесс ГЧП был начат только после 2000 г. и дорога была открыта для движения транспорта в 2003 г. Срок концессии завершается в 2054 г.

В число партнеров по ГЧП входят следующие:

1. Государственный спонсор: дорожное агентство (ДА);
2. Частный концессионер: Midland Expressway Ltd (MEL), в состав которого входят два следующие партнера: Macquarie Infrastructure Group (75%) и Autostrade (25%).

Следующие функциональные органы поддерживали первоначальное развитие/концессионера:

1. Технический советник: Jacobs Babtie;
2. Строительное совместное предприятие: CAMBBA Construction Group, Carillion, Alfred McAlpine, Balfour Beatty, Amec;
3. Взимание платежей: Ascom;
4. Финансисты: Banque Indosuez (ведущий), National Westminster, Barclays de Zoete Wedd;
5. Прочие частные консультанты: Dresdner Kleinwort Benson, Ashurst Morris Crisp, Berwin Leighton.

Примечание: Приведенная выше информация взята из Интернет-источников и предполагается, что она является точной.

Вопросы и стратегия ГЧП

Задержки

Существовала значительная общественная оппозиция проекту, так как это была **первая платная дорога**³¹, и правительство Великобритании финансировало ранее все крупные дороги посредством либо государственных закупок или схем ГЧП, которые были основаны на скрытой плате и плате за эксплуатационную готовность, но не на плате за проезд. Оппозиция была основана как на концепции пользовательских платежей, так и на отрицательном воздействии строительства новых/крупных дорог в целом.

В рамках мер по охране окружающей среды, на платной дороге М6 используется понижающий уровень шума асфальт, что снижает экологическое влияние автомагистрали на ближайшие населенные пункты и обеспечивает более комфортные условия поездки для пользователей платной дороги.

Согласно условиям соглашения, концессионер несет риски за проект, за исключением изменений в стандартах проектирования. Сюда относятся планирование, поставка, смета, качество, поступления, а также некоторые нормативные риски.

Автодорожные стандарты изменились в течение восьмилетней задержки и это повлияло на рост стоимости проекта. Эти риски были закреплены за ДА, которое впоследствии несло эти расходы, так как оно создавало эти изменения.

После преодоления общественной оппозиции проекту, было распределено большинство других рисков под контролем концессионера, который управлялся Macquarie Infrastructure Group (MIG) владеющей 100 процентов Midland Expressway Ltd.

Успешное управление многими этими рисками может быть связано со следующими характеристиками условий концессии:

³¹ За исключением основных мостов и туннелей, включая мосты через р. Северн, мост Хамбер, мост Королевы Елизаветы Второй (г. Лондон), туннель Мерси, Дартфордский туннель и ряд основных мостов в Шотландии. Недавние изменения в политическом управлении Шотландии привели к отмене платы за проезд по всем основным мостам в Шотландии в связи с их обшей непопулярностью.

- Технический потенциал и опыт концессионера;
- Долгосрочные обязательства концессионера по проекту;
- Передача полномочий по техническому контролю качества концессионеру, что позволило обеспечить своевременные структурные инспекции и выдачу разрешений и позволило приступить к программе проектирования и строительства в соответствии с графиком;
- Комплексный контракт, включающий поставку систем взимания платы за проезд в рамках основного контракта на ПСФЭ;
- Были установлены и крепкие партнерские связи, которые поддерживались в течение проекта между концессионером и спонсором проекта, Дорожным агентством.

Поступления

- В концессионном соглашении указано, что частная компания, Midland Expressway Limited, должна осуществлять проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание платной дороги М6 за собственный счет и риск, не обращаясь за правительственными средствами или гарантиями.
- Данные о годовых поступлениях опубликованы не были.

Выгоды/результаты

- В плане транспортных потоков повысилась экономия времени поездки и надежность.
- Согласно исследованию Trafficmaster, использование новой платной дороги М6 сократило время поездки в некоторых случаях до 45 минут.
- Перевод движения легкового транспорта на платную дорогу М6 был выгоден для грузоперевозчиков в связи с более низкими уровнями загруженности существующей дороги М6.
- При этом использование новой дороги тяжелыми автомобилями в настоящее время весьма ограничено.
- Влияние на другие дороги в агломерации в большей степени связано с ростом общего уровня движения в коридоре М6.
- Помимо тех, для кого выгодна существующая трасса М6, к прочим основным выгодоприобретателям проекта по созданию платной дороги М6 относятся водители легковых автомобилей, которые переходят на новую дорогу и имеют готовность и возможность платить за проезд по ней.
- Внедрение объектов новой платной дороги привело к существенным изменениям в выборе маршрута и времени начала поездки. Эти параметры варьируются в зависимости от дня недели и времени года.

Проект был открытым в течение четырех лет и доступны отчеты по мониторингу за первые два года. Объемы легкового движения более или менее соответствуют предположениям, однако объемы грузового движения гораздо ниже

прогнозируемых. В конце мая 2008 г. правительство предоставило MIG, как единственному собственнику концессии на платную дорогу М6, разрешение на рефинансирование проекта посредством реструктуризации его задолженности в размере 1,1 миллиарда долларов США с тем, чтобы обслуживание долга по проекту более соответствовало предполагаемым проектным денежным потокам в течение 54-летнего срока концессии.

Это позволило MIG воспользоваться первой прибылью от своих инвестиций в проект. Предполагается, что рефинансирование предоставило MIG значительную выгоду в сумме около 350 миллионов фунтов стерлингов (около 700 миллионов долларов США). В отличие от большинства других проектов в рамках ГЧП, которые спонсировались правительством, MIG не имеет юридических обязательств делиться своими выгодами, полученными в результате рефинансирования с государственным спонсором проекта, Дорожным агентством.

Это связано с тем, что в более ранних британских контрактах идея заключалась в том, что, так как концессионер принимает на себя большинство рисков такого проекта платной дороги, то, вместо скрытых дорожных платежей или платы за эксплуатационную готовность, которые ранее обеспечивали финансирование всех других проектов ГЧП в Великобритании, он должен получить все выгоды от рефинансирования. Это больше не считается положительным опытом и в большинстве контрактов в рамках ГЧП в мире предполагается включение определенно раздела о получаемых выгодах.

Таким образом, даже несмотря на отсутствие юридической обязанности, компания MIG согласилась реинвестировать 30 процентов своей прибыли от рефинансирования в фонд ряда соседних государственных проектов, имеющих большое значение для Дорожного агентства. Сюда относятся примыкающий к платной дороге М6 бесплатный дополнительный участок М54, а также расширение развязки на южной границе платной дороги М6. Оба проекта должны повысить доступность объекта.

Это решение было представлено как взаимовыгодное для государственного спонсора и частного поставщика услуг в рамках ГЧП; при этом Дорожное агентство обеспечивает строительство ряда приоритетных проектов без издержек для государства, тогда как MIG получает выгоду от роста объемов движения и платежей на своей платной дороге в результате более высокой доступности других участков региональной автодорожной сети, 70 процентов поступлений за счет реструктуризации долга, а также более привлекательного имиджа в глазах общественности благодаря вкладу в дорожную инфраструктуру региона.

MIG также согласилась на осуществление эксплуатации и технического обслуживания этих дополнительных объектов в течение срока действия концессии.

На запрос в Орган управления дорожным хозяйством относительно концессионного соглашения ответ получен не был.

Также следует отметить, что в 2008 г., Парламент Шотландии отменил оплату за проезд по всем платным мостам в Шотландии, в результате чего они стали бесплатными и непогашенная задолженность оплачивается администрацией.

Выводы

Являясь первой платной дорогой в Англии, на которой с водителями собирается плата за пользование магистралью, платная дорога М6 представляет собой шаг к использованию схем финансирования, отличающихся от традиционной для Великобритании скрытой платы либо платы за эксплуатационную готовность в целях (i) сбора средств в целях финансирования развития автомобильных дорог и (ii) минимизации проектных рисков для Дорожного агентства, которое выступает в качестве спонсора проектов.

При том, что уровень движения продолжает постепенно расти, грузовое движение по-прежнему отстает от ожиданий, происходит обсуждение о расширении платной трассы М6 на 50 миль на север в сторону Манчестера, что обойдется в 6,5 миллиарда долларов США (3,25 миллиардов фунтов стерлингов).

При этом ряд факторов заставили отказаться от этого предложения в конце июля 2006 г., а именно:

- Высокая стоимость полосы отвода, необходимой для проекта;
- Значительная местная оппозиция взиманию платы за проезд вдоль планируемого коридора; а также
- Отсутствие заинтересованности частного партнера к этому проекту, учитывая начальный опыт эксплуатации существующей платной дороги М6; а также
- Воспринимаемые риски продвижения столь дорогостоящего проекта с учетом местной оппозиции.

Принимая во внимание нежелания частного концессионера заниматься этим проектом, правительство решило повысить уровень существующей скоростной дороги М6 с шести до восьми полос, таким образом значительно сократив расходы проекта и потребности в земле.

Основным недостатком возвращения к традиционному подходу к развитию автомобильных дорог является то, что новые возможности не будут доступны, по крайней мере, до 2017 г., если у Казначейства найдутся средства для расширения дороги, что не гарантировано.

Другие аспекты

Правительство согласилось о том, что до принятия каких-либо других платных автомагистралей, существует необходимость в обеспечении более подробной информации и оценки всего спектра возможного социального, экономического и экологического воздействия, а также объемы минимизации отрицательных последствий и максимального повышения выгод.

Межведомственная руководящая группа, рассматривающая воздействие платной дороги М6, назначила проведение исследования «12 месяцев спустя». Оно будет учитывать транспортные потоки, время поездки по платной дороге М6, а также вопросы безопасности, касающиеся платной дороги М6 и более широкой региональной сети.

Группа также назначила составление доклада о воздействии новой автомагистрали на окружающую среду. К долгосрочным последствиям относятся использование и регенерация земель и они, соответственно, будут предметом исследования долгосрочного воздействия.

Дополнительная информация



Комплексная транспортная комиссия (CfIT), 1/F16, Ashdown House, 123 Victoria Street, London SW1E 6DE электронная почта: cfit@dft.gsi.gov.uk: «Схема взимания дорожных платежей: Европа - Великобритания, платная автомагистраль М6 (М6Т) Европа – Великобритания».



AECOM CONSULT, филиал DMJM HARRIS: «2007 г. Изучение опыта транспортных проектов в рамках государственно-частного партнерства в мире.: http://www.fhwa.dot.gov/ГЧП/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf)



Веб-сайт концессионера: Платная автомагистраль М6: www.m6toll.co.uk.

Изучение международного опыта: США

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

А) Несмотря на то, что частный сектор всегда играл значительную роль в обеспечении общественной инфраструктуры в США (особенно в области водоснабжения и утилизации отходов), привлечение частного сектора в развитие транспорта происходило довольно медленно по сравнению с другими странами. При этом в связи с повышением спроса на автомагистрали и отсутствием государственного финансирования, в последнее время разрабатываются различные методики ГЧП (государственно-частного партнерства).

В) Нормативно-правовые рамки федерального финансирования начали меняться в 1991 г., и в настоящее время они в большей степени поощряют участие частного сектора с использованием новаторских методов финансирования автомобильных дорог. Использование федерального финансирования в настоящее время позволяет создание внутриштатных платных дорог и банков, обеспечивающих инфраструктуру штатов, разработку контрактов на проектирование и строительство автомобильных дорог, а также предоставление федеральных займов/гарантий для покрытия части расходов на проекты в рамках ГЧП. Более того, в 2005 г. федеральное правительство предложило не облагаемые налогом облигации на финансирование частной деятельности на сумму 15 миллиардов долларов США для поощрения создания ГЧП в автодорожной сфере.

С) Несмотря на стимулирующее «ориентированное на ГЧП» федеральное законодательство, развитие частного финансирования в транспортном секторе происходило довольно медленно. Процесс реформирования ГЧП последнее время происходит в различных штатах США, начиная с Вирджинии и Калифорнии в 1990-х гг. Со времени их принятия, законодательные акты этих штатов в области ГЧП в основном пересматривались в целях адаптации их рамок основанию достигнутых результатов.

Д) Считается, что американский рынок в настоящее время предоставляет хорошую возможность для частных инвестиций в области транспортной инфраструктуры.

Е) Предоставление более качественной информации и консультации с лицами, принимающими решения, а также с широкой общественностью могут потребоваться для обеспечения более широкого принятия концепции ГЧП.

Предыстория

2006 год был годом 50-й годовщины системы межштатных дорог в Соединенных Штатах (общая протяженность которых составляет более 74000 км с севера на юг и с востока на запад). Эта система была создана согласно Акту 1956 г. о федеральной помощи развитию автомобильных дорог, который предусматривал учреждение Правительственного фонда строительства шоссейных дорог (НТФ) в

качестве ключевого элемента строительства автомобильных дорог с помощью федерального правительства.

В соответствии с этим актом были утверждены специальные отчисления из федеральных налогов на бензин и налогов с пользователей автотранспортных средств, которые были предназначены для обеспечения гарантий программы самофинансирования. Этот Акт 1956 г. заложил принципы национальной системы автомобильных дорог на основании прогрессивных методов оплаты («оплата на ходу»).

В отличие от большинства стран, взимание платы за проезд было прямо запрещено на дорогах, финансируемых федеральным правительством (хотя оно было разрешено в отношении мостов и туннелей). Финансирование со стороны штатов могло быть связано с вопросами государственных облигаций (которые освобождены от налогов) и эмитируются либо штатом, либо конкретным органом власти. В настоящее время более 30 миллиардов долларов США ежегодно расходуется на федеральную систему наземного транспорта.

В 2002 г. 135,9 миллиарда долларов США было потрачено на автомобильные дороги на всех правительственных уровнях в США: почти 24% федеральным правительством, 51% штатами и 25% местными правительствами. Общие расходы на автомобильные дороги на всех правительственных уровнях выросли на 33% в период с 1997 по 2002 гг., особенно в области технического обслуживания и эксплуатации (ПМАДК).

В настоящее время автодорожный транспортный сектор сталкивается с финансовой проблемой, связанной с разницей между доступным финансированием и расходами на обеспечение и техническое обслуживание инфраструктуры. Высокие расходы вызваны рядом причин, таких как разрушение и моральный износ основной части старого оборудования, рост грузопотоков по системе автомобильных дорог, растущие цены на строительные материалы в последние годы, общественная оппозиция более высоким топливным налогам и отсутствие других решений без государственного финансирования.

Традиционный Целевой транспортный фонд, который был специально создан для обеспечения обслуживания автомобильных дорог, больше не предоставляет достаточных средств и вынуждает законодателей задумываться о новых финансовых моделях, такие как ГЧП. Министерство транспорта США в настоящее время предлагает своим партнерам на уровне штатов и местных властей рассмотреть возможность ГЧП в целях развития национальных автомобильных дорог и программы их сохранения.

ГЧП в автодорожной сфере

ГЧП в области транспорта развивались в Соединенных Штатах относительно медленно, по сравнению с другими странами мира, особенно Азии, Европы и некоторыми развитыми странами Южной Америки.

Приведение государственно-частного партнерства в жизнь может быть сложным на уровне штата, когда существующее законодательство и политика штата мешают созданию партнерства. Правила закупок, законы и положения о проектировании и строительстве, законы и разрешающие акты штатов влияют на

отношения между транспортными департаментами штатов и частными структурами.

Во многих штатах, таких как Калифорния, Вашингтон, Аризона и Миннесота, первые попытки ГЧП не показывают положительные результаты.

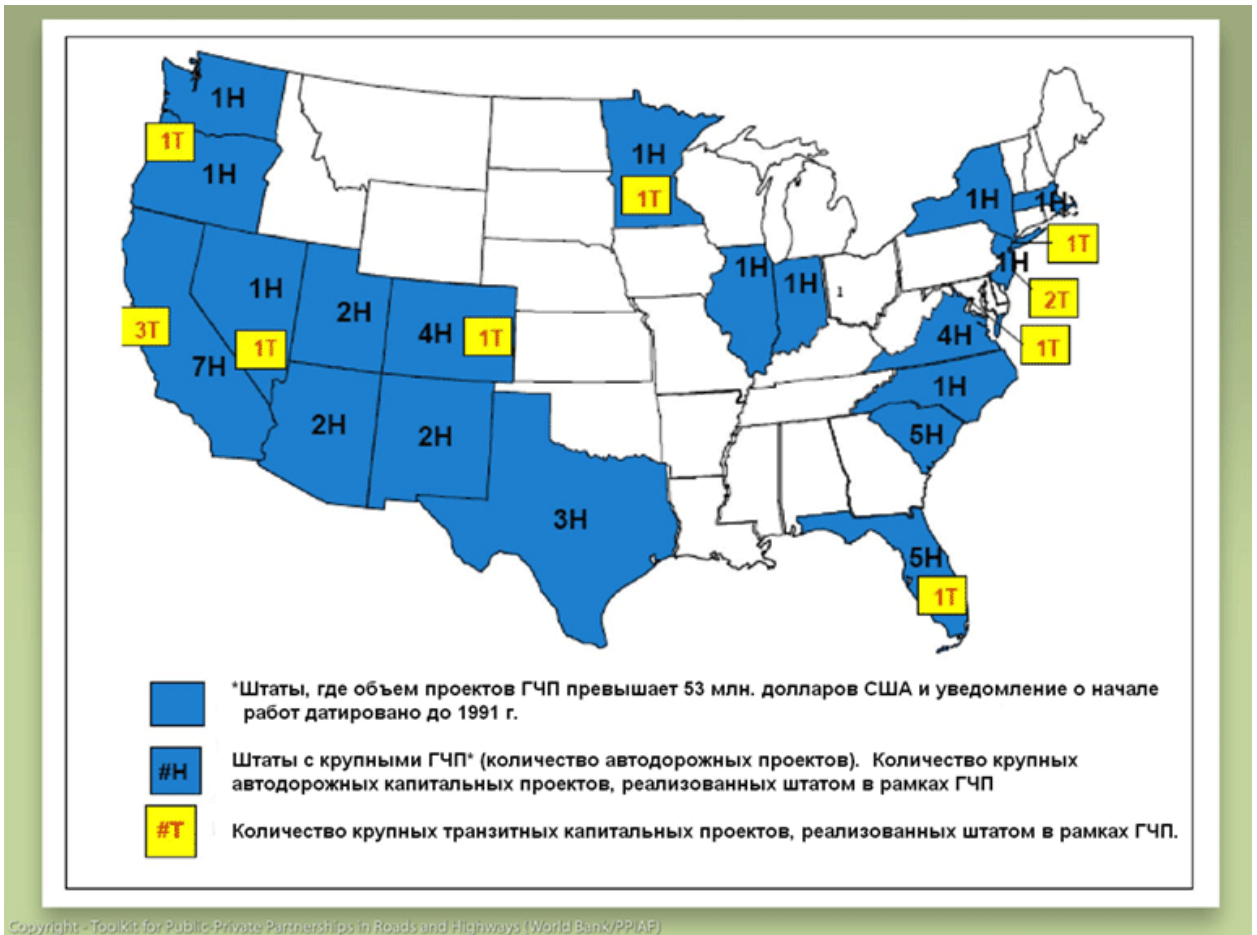
При этом по окончании 20-го века наблюдалось возрождение ГЧП в области усовершенствования автомобильных дорог, в частности, в ряде штатов. В связи с повышенным спросом на автомобильные дороги в начале 1990-х гг. испытывались различные методики привлечения частного сектора к строительству автомобильных дорог, в частности, в Вирджинии и Калифорнии.

Федеральный механизм финансирования начал меняться с принятием Акта 1991 г. ISTEA (Закона об эффективности комбинированного наземного транспорта), который допускает использование федерального финансирования для внутриштатных платных дорог, в сочетании с финансированием со стороны штатов или частных организаций

В 1995 г. Закон об обозначениях национальной системы автомобильных дорог (NHS Act) разрешил создание инфраструктурных банков штатов. В 1998 г. TIFIA (Закон о финансировании и инновациях в области транспортной инфраструктуры) призвал к использованию частного финансирования для крупных транспортных проектов (на сумму, превышающую 100 миллионов долларов США): он предлагает прямые федеральный займы и гарантии для обеспечения до 33% стоимости проектов.

Начиная с 1991 г. подход ГЧП использовался в совокупности в отношении 44 автомобильных дорог (со средней стоимостью в 53 миллиона долларов США и общей суммой в 22,4 миллиарда долларов США).

Начиная с 1991 г. ряд штатов США претворяют в жизнь ГЧП для реализации крупных автодорожных или транзитных проектов.



Источник: Изучение опыта реализации ГЧП в США (АЕСОМ-2007)

Начиная с 2005 г. применение инноваций в области автодорожного финансирования в Соединенных Штатах в значительной степени расширилось. Федеральный закон SAFETEA-LU (Закон «О безопасном, подотчётном, гибком и эффективном справедливом транспорте: наследие для пользователей»), который вступил в силу в 2005 г., он предоставляет возможности для государственных фондов уравновешивать частные инвестиции в проектах по развитию транспортной инфраструктуры.

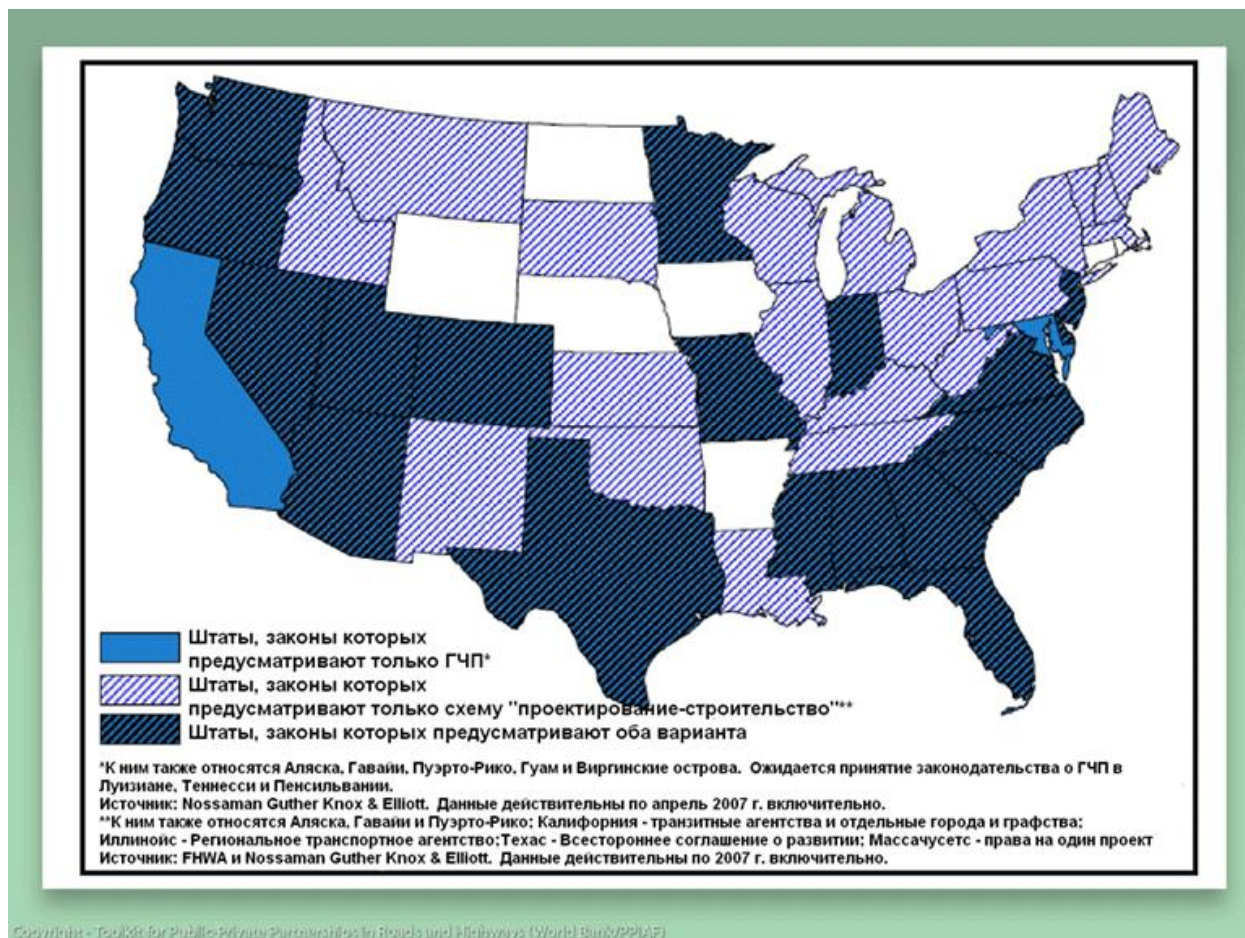
Среди новых инструментов, доступных для государственно-частного партнерства, находятся следующие: 15 миллиардов долларов США в освобожденных от налогов облигациях на финансирование частной деятельности в области автомобильных дорог и наземных грузоперевозок, больше полномочий на взимание платы за проезд, за финансирование строительства межштатных дорог и более высокая гибкость в использовании контрактов на проектирование и строительство (ПС) (нормой для Министерства транспорта США было разделение проектных и строительных контрактов на автодорожные проекты, но в настоящее время более двадцати восьми штатов позволяют заключение таких контрактов ПС на автомобильные дороги).

Этот Закон также снизил минимальный размер проекта до 50 миллионов долларов США.

В последнее время Министерство транспорта США объявило «Национальную стратегию по снижению загруженности дорог в Америке». Продолжающееся повышение загруженности дорог в Соединенных Штатах отрицательно воздействует на экономику и качество жизни всех людей. Один из ключевых элементов этого плана поощряет растущий интерес частных инвесторов к транспортным системам.

Работая над той же идеей использования частного капитала для дополнения государственного финансирования, два сенатора (Додд и Хейгель) недавно предложили законопроект о Национальном инфраструктурном банке с финансируемым за счет облигаций федеральным бюджетом, выделенным в целях развития объектов инфраструктуры, таких как платные дороги. Другой законопроект подготовлен еще двое сенаторов (Тюн и Уайден) в целях эмиссии облигаций на 50 миллиардов долларов США «в целях стимулирования государственных и частных инвестиций в области транспорта и инфраструктуры».

Многие штаты США в настоящее время рассматривают схемы соглашений на браунфилд- либо гринфилд- проекты в рамках ГЧП; их количество после 2006 г. должно составить 70 согласно данным, размещенным на веб-сайте Федеральной дорожной администрации по проектам в рамках ГЧП, на котором также представлена карта штатов, заинтересованных в реализации автодорожных проектов в рамках ГЧП в 2006 г.



Источник: Изучение опыта реализации ГЧП в США (AECOM-2007)

К основным типам ГЧП, которые используются в США, относятся: проекты по схеме ПС («проектирование и строительство») - 70%, концессионные соглашения - 11%, проекты по схеме ПСФЭ («проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация») - 5% и проекты по схеме ПСФ («проектирование-строительство-финансирование») - 5%. Большинство автодорожных проектов в рамках ГЧП реализуются по схеме ПС («проектирование и строительство»), а также с использованием концессионных подходов.

Многие штаты, в том числе Колорадо, Айова, Массачусетс, Мичиган, Миннесота, Орегон, Южная Каролина и Техас, имеют специальные комиссии по выявлению новых источников инвестиций. В других штатах, таких как Аризона, Невада, Северная Каролина, Оклахома, Вашингтон и Вайоминг, имеют специальные законодательные комитеты, которые изучают возможности повышения поступлений для дополнения существующих транспортных фондов. Большинство фондов развития инфраструктуры имеют тенденцию предпочитать инвестиции в платные дороги. Около двадцати двух штатов в настоящее время рассматривают возможность введения тарифов для поддержки потенциального расширения сети дорог.

Примеры процесса реформирования ГЧП с приведением случаев из практики (1988 – 2007 гг.)

Столичная кольцевая дорога I-495

Столичная кольцевая дорога (I-495) входит в систему межштатных дорог и является наиболее загруженным коридором, обслуживающим местное сообщение в Национальном столичном регионе. Несмотря на ряд мер по усовершенствованию, которые предпринимались со времени открытия движения по ней в 1964 г., этот важный транспортный маршрут исчерпал потенциал и нуждается в значительной модернизации и защите. Учитывая масштабы спроса и существующие финансовые препятствия на всех уровнях правительства, существует вероятность того, что любое расширение кольцевой дороги повлечет применение инновационных и эффективных методов реализации проектов.

Вирджиния и Мэриленд изучали методы улучшения движения по кольцевой дороге с середины 1990-х. В последнее время Вирджиния заключила партнерские отношения с Fluor-Transurban, Inc. в целях расширения и защиты существующей дороги и создания полосы для транспортных средств с большим числом пассажиров (с взиманием платы с водителей автомобилей без пассажиров) на 14-мильном участке кольцевой дороги.

В рамках этого соглашения о партнерстве Вирджиния сохраняет собственность на новые полосы, тогда как Fluor-Transurban будет осуществлять проектирование, строительство, техническое обслуживание, эксплуатацию и финансирование проекта в течение 80-летнего срока действия концессии. В свою очередь Мэриленд проводил обширные исследования своего 42-мильного участка I-495, изучает аналогичные системы управления полосами и концепцию заключения партнерских отношений с частным сектором. При этом они продолжают изучать этот вопрос и не имеют определенных планов повышения потенциала кольцевой

дороги. Хотя оба штата разделяют ответственность за весь 64-мильный участок дороги, каждый из них сталкивается с уникальными вызовами в повышении его потенциала и решении проблем загруженности.

По просьбе Национального совета по государственно-частному партнерству (NCPPP), исследовательская студенческая группа Школы публичной политики им. Трахтенберга при Университете Джорджа Вашингтона проводит оценочное исследование подходов Вирджинии и Мэриленда для повышения потенциала их соответствующих участков столичной кольцевой дороги (I- 495).

Исследовательская группа пришла к решению, что будет полезным изучить взаимодействие в рамках этого соглашения и сделать прогноз его долгосрочной успешности на основании шести критериев NCPPP к успешности государственно-частного партнерства.

Исследовательская группа использовала различные методы проведения исследований, включая обзор соответствующей литературы и проведение собеседований с десятками участников, включая бывших и действующих государственных руководителей, чиновников транспортных агентств, юрисконсультов и многих других участников.

Для достижения поставленных в отчете задач, группа после консультаций с NCPPP разработала следующие вопросы для исследования:

1. В какой степени и каким образом Вирджиния и Fluor-Transurban удовлетворяют шести критериям NCPPP к успешному государственно-частному партнерству в их попытках повысить потенциал столичной кольцевой дороги? В каких направлениях они должны совершенствоваться, если такие возможности существуют?
2. В чем заключаются основные вызовы и препятствия, с которыми сталкивается Мэриленд при строительстве дополнительных дорожных полос на своем участке столичной кольцевой дороги?
3. Если Мэриленд примет решение о расширении столичной кольцевой дороги, существуют ли условия для использования государственно-частного партнерства в целях финансирования, строительства, технического обслуживания и эксплуатации дополнительных полос? Если нет, то какие условия должны существовать для того, чтобы государственно-частное партнерство стало реальным вариантом для Мэриленда?

На другой стороне реки Потомак группа всесторонне изучила положение Мэриленда в области усовершенствования кольцевой дороги и проблем, с которыми сталкивается штат при строительстве дополнительных дорожных полос. Так как планы Мэриленда по совершенствованию своего участка дороги еще находятся на этапе разработки, группа изучила возможность существования обязательных условий повторения опыта Вирджинии в области ГЧП. В конце исследовательская группа опубликовала тринадцать основных результатов:

Основные результаты исследования:

Вопрос для исследования № 1

1. Партнерство Вирджинии с Fluor-Transurban соответствует шести критериям NSPPP к успешности государственно-частного партнерства и мы предсказываем его успех.
2. Так как ГЧП в автодорожной сфере по-прежнему находится на начальных этапах и проекты такого масштаба в настоящее время в Вирджинии не существуют, сложно обеспечить эквивалентное сопоставление.

Вопрос для исследования № 2

1. Наиболее высоким приоритетом Мэриленда в области транспорта является сохранение системы.
2. Учитывая ограниченные финансовые ресурсы существующих проектов, расширение столичной кольцевой дороги в настоящее время будет иметь чрезмерные издержки с использованием традиционных методов финансирования.
3. Потенциальное воздействие на окружающую среду расширения кольцевой дороги и возникшая политическая оппозиция может инициировать процедуру оспаривания экологических согласований.
4. Существует ограниченная местная поддержка расширения столичной кольцевой дороги в Мэриленде.
5. В округах Монтгомери и Принс-Джорджес имеют другие приоритеты в области транспорта.
6. Отсутствует политический консенсус относительно методов повышения потенциала столичной кольцевой дороги.

Вопрос для исследования № 3

1. Мэриленд не имеет необходимого законодательства для работы над государственно-частным партнерством по автодорожным проектам.
2. Мэриленд в настоящее время не имеет политических сторонников государственно-частного партнерства, связанного с автомобильными дорогами.
3. Руководства штата Мэриленд по государственно-частному партнерству в области транспорта запрещают незапрашиваемые предложения на автодорожные проекты.
4. Мэриленд уже имеет орган, отвечающий за взимание платы за проезд (MDTA) в целях финансирования автодорожных проектов.
5. Местная оппозиция взиманию платы за проезд может препятствовать разработке соглашения в рамках ГЧП в штате Мэриленд на развитие столичной кольцевой дороги.

Эти основные результаты исследования позволяют сделать следующие выводы и рекомендации:

Вывод 1: Вирджиния имеет большой опыт успешного государственно-частного партнерства, благодаря которому штат является лидером в этом инновационном методе строительства и финансирования автодорожных проектов.

Вывод 2: Мэриленд не имеет необходимой поддержки для расширения столичной кольцевой дороги.

Вывод 3: Мэриленд не имеет необходимых возможностей для заключения государственно-частного партнерства на автодорожные проекты.

Рекомендация 1: NSPPP должен продолжать информационную деятельность во всех областях для повышения информированности о государственно-частном партнерстве и его приемлемости для транспортных проектов, в частности, по расширению столичной кольцевой дороги в Мэриленде.

Рекомендация 2: NSPPP должен продолжать связи со Школой публичной политики и государственного управления им. Трахтенберга при Университете Джорджа Вашингтон для дальнейшего изучения вопросов, связанных с кольцевой дорогой и ГЧП. К рекомендуемым темам предстоящих исследований относятся следующие:

- Политика в области ГЧП: изучение роли и положений исполнительной и законодательных ветвей власти при реализации транспортных проектов в рамках ГЧП;
- ГЧП и Генеральная ассамблея штата Мэриленд;
- Вопросы и варианты, относящиеся к всестороннему подходу к региональному контролю над загруженностью дорог (например, расширение дорог, разумный рост, транзитные варианты, и т.д.).

«Столичная кольцевая дорога и государственно-частное партнерство». Доклад подготовлен для Национального совета по вопросам государственно-частного партнерства, авторы М. Браун, Т. Кроунин, С. Лалл, Дж. Латейл и М. Саккс., Декабрь 2007 г.

«Даллес Гринвей», Вирджиния (1988 г.)

Этот один из первых американских проектов, включающих основополагающую концепцию финансирования за счет проектных поступлений на основании стимулирующего законодательства, разрешающего развитие платных дорог частным сектором. Гринвей – это еще и первая платная дорога, на которой применяются различные тарифы.

В конце 1980-х гг. были приняты первые единичные целевые законодательные акты для конкретных проектов, также существовало ограниченное количество «демонстрационных» проектов. Например, законодательный акт о «Даллес Гринвей» вступил в силу в 1988 в отношении одной частной дороги с применением конкретной схемы регулирования (компания была создана как коммунальное предприятие, а решения о тарифах и норме окупаемости принимались Комиссией штата по вопросам корпораций). В 1994 г. Вирджиния приняла следующий законодательный акт, также основанный на модели коммунального предприятия. «Даллес Гринвей» в Вирджинии считается первым ГЧП современным проект создания платной дороги в США, при этом он сталкивался с финансовыми проблемами, когда объемы движения были ниже

прогнозных³² и была необходима кардинальная финансовая реструктуризация проекта.

Законодательство было пересмотрено в 1995 г. с использованием более «рыночного» и более открытого подхода к ГЧП в области транспорта. Закон Вирджинии «О государственно-частном партнерстве в области транспорта» больше не регулирует такие проекты на основании модели коммунального предприятия, как это было в случае с изначальным проектом 1988 г. по «Гринвею». К существенным инновациям относились следующие:

- решения о тарифах и ставках пользовательских платежей принимались для каждого проекта на индивидуальной основе;
- регулирование осуществлялись не коммунальным предприятием, как это было в случае с Комиссией штата по вопросам корпораций в деле «Даллес Гринвей»;
- отсутствовало ограничение количества проектов, которое было установлено законами других штатов в то время;
- закон не ограничивал ГЧП автомобильными дорогами и распространялся на все виды транспорта. Он также предоставлял возможности для создания не только капитальных проектов, но и проектов по эксплуатации и техническому обслуживанию;
- и, наконец, он разрешал прибегать к незапрашиваемым предложениям наряду с конкурсными проектами.

В 2005 г. штат Вирджиния получил пять предложений по управлению платной дорогой Даллеса (37-километровая дорога между кольцевой и аэропортом имени Даллеса рядом с г. Вашингтон, округ Колумбия). Многие предложения на сумму более одного миллиарда долларов США предполагали использование части средства на покрытие доли штата в параллельном строительстве железнодорожной ветки к аэропорту имени Даллеса в рамках ГЧП.

Концессия была продана новому инвестору MWAA (Metropolitan Washington Airports Authority), который направил предложение на управление платной автомобильной дорогой к аэропорту Даллеса и на проект по строительству железной дороги к аэропорту Даллеса предлагая взять на себя всю ответственность за оба проекта.

Опыт Вирджинии послужил основой для пересмотра законодательства о ГЧП другими штатами.

Последние инновационные изменения в законодательстве Техаса о ГЧП

В 2003 г. Техас принял Закон 3588, предоставляющий ряд новых инструментов для реализации транспортных проектов, в частности, в рамках ГЧП.

³² Когда «Гринвей» была открыта для движения в сентябре 2005 г., тариф составлял 1,75 доллара США в каждом направлении, однако, когда интенсивность движения упала ниже планируемых уровней, тариф был снижен до 1,00 доллара США. Это позволило привлечь больше пользователей, но не повысило объем поступлений. Поэтому тариф был поднят в очередной раз в июле 1997 г.; кроме того, на дороге также был повышен предел скорости (65 миль в час). Начиная с сентября 2004 г. тарифы могли повышаться и понижаться в соответствии с пиковыми показателями.

Этот Закон, помимо прочего, допускает:

- создание региональных органов по вопросам движения (RMA);
- расширение компетенции штата по взиманию платы за проезд;
- соглашения о комплексной застройке (CDA);
- гибкость финансирования транстехасского коридора.

RMA (региональные органы по вопросам движения) позволяют одному или нескольким округам разрабатывать региональный подход к транспортным потребностям. RMA могут эмитировать облигации или взимать плату за проезд, включая превращение существующего участка автодорожной системы штата в платную дорогу с разрешения Техасской транспортной комиссии. RMA могут покупать или арендовать участки земли в целях, не связанных с транспортом. Они также могут использовать крупнейшую часть поступлений на другие транспортные проекты.

Техасское законодательство также предоставляет больше полномочий для взимания платы за проезд. Этот штат может привлекать поступления с платных дорог на строительство государственных и частных платных дорог. Также допускаются переходные соглашения о тарифах («скрытые» тарифы за проезд). Это означает, что местная или частная структура производит усовершенствования автомобильной дороги за собственный счет. После этого оно получает от штата компенсацию на основании количества транспортных средств, использующих эту дорогу.

Законодательство также позволяет применение схемы ПС («проектирование и строительство») для строительства автомобильной дороги по CDA (соглашению о комплексной застройке). CDA могут включать проектирование, строительство и финансирование, приобретение земли, а также эксплуатацию и техническое обслуживание дороги. Его рамки определены; превращение бесплатных полос в платные требует прямого голосования. Также оно в большинстве случаев ограничивает возможность франшизы на платные дороги пятьюдесятью годами.

Концессии составляют значительную часть Транстехасского коридора, новой автомобильной и железнодорожной сети с ориентировочной стоимостью в 180 миллиардов долларов США, которая, вероятно, является крупнейшей программой ГЧП в мире. Согласно указанному выше Закону Техаса, Транстехасский коридор может финансироваться за счет облигаций; он устанавливает предельные суммы финансирования с учетом резервирования фондов для других транспортных проектов. Это обеспечивает определенную финансовую гибкость для строительства коридора без необходимости жертвовать средствами, предназначенными для других автодорожных проектов.

В 2005 г. штат подписал подобные соглашения с частными инвесторами на ТТК-35, протяженность которой составляет 960 км от аэропорта Даллас/Форт-Уэрт до мексиканской границы. В 2006 г. аналогичное соглашение также было заключено на строительство первой в штате автомобильной дороге с частным финансированием SR-130 рядом г. Остин со стоимостью в 1,3 миллиарда долларов США (включая четырехполосную ветку в 78,8 км с оборудованием для взимания платы за проезд и основными развязками). Это – крупнейший элемент программы платных дорог центрального Техаса, которая, в общем, должна стоить 3,66 миллиарда долларов США. Эта дорога SR-130 была создана в рамках

Соглашения о комплексной застройке (CDA), предусматривающего одновременное приобретение земли, проектирование и строительство.

Действующий губернатор Техаса недавно заявил, что «[он] убежден в том, что частные средства, управляемые посредством государственно-частного партнерства составляют значительную часть ответа на вызов, стоящий перед [американской] транспортной инфраструктурой» (Ежегодная встреча во время Техасского транспортного форума, 22 апреля 2008 г.). Однако, несмотря на прогресс в ряде новых техасских проектах по созданию платных дорог, двухлетний мораторий на ГЧП в Техасе также показал уровень оппозиции взиманию платы за проезд и привлечению частного сектора.

Платная скоростная дорога Саут-Бей (SR-125), округ Сан-Диего, Калифорния (1991-2007 гг.)

Ее создание стало возможным благодаря инновационным схемам ГЧП. Этот был первый заем TIFIA, предоставленный в целях развития платных дорог частным сектором.

Скоростная дорога Саут-Бей (официально именуемая как платная дорога SR-125 «Юг») предоставляет собой трассу протяженностью в 9,5 км которая, как планируется, соединит границу США с Мексикой в Сан-Диего (коммерческий пункт въезда) с региональной сетью бесплатных дорог. После многочисленных задержек (работы по проектированию были начаты в конце 1950-х гг.), планируется открыть ее для движения транспорта в 2007 г.

Это четырехполосная платная дорога с шестью развязками, крупной станцией сбора платы за проезд и мостом через реку Отэй. Ее проект позволяет добавление дополнительных полос (трех или четырех) в каждом направлении для удовлетворения роста интенсивности движения в будущем.

Предполагается, что эта новая платная дорога должна достигнуть следующих целей: восполнить недостающее звено в сети бесплатных дорог Сан-Диего; снизить загруженность дорог и время поездки, особенно в пригородах Сан-Диего, в том числе в городе Чула-Виста; улучшить региональное движение в Саут-Бей; а также предоставить жителям и компаниям доступ к центрам, предлагающим трудоустройство на обеих сторонах американо-мексиканской границы.

Концессия была предоставлена в 1991 г. согласно Закону 680, принятому Ассамблеей Калифорнии; она предусматривает строительство платной дороги с частным финансированием и эксплуатацией (по схеме ПСФЭ, «проектирование, строительство, финансирование и эксплуатация»). Закон предоставил Консорциуму калифорнийских транспортных предприятий (CTV) франшизу на 35 лет на эксплуатацию объекта после ввода в эксплуатацию, после чего контроль над объектом должен бесплатно перейти Caltrans (однако штат Калифорния не будет контролировать эту платную дорогу до истечения срока франшизы в 2041 г.). Однако в 2002 г. и 2003, CTV, стремившийся ограничить свои капиталовложения, был продан новым инвесторам, австралийской инфраструктурной группе Masquarie (MIG), которая в настоящее время остается мажоритарным акционером. Строительство SR-125 «Юг» началось в сентябре 2003 г. и она была открыта для движения транспорта в 2007 г.

Она обошлась в 635 миллионов долларов США и период действия концессии составил 35 лет: 400 миллионов долларов США составили банковские займы, 140

миллионов долларов США - федеральные займы и остальное - частный акционерный капитал Masquarie. Средства в основном будут выплачиваться посредством сборов за проезд (при этом тарифы еще не были объявлены) наряду с региональными налоговыми поступлениями и федеральными фондами.

Планирование объекта для этого коридора было одобрено Калифорнийской транспортной комиссией в начале 1960-х гг. Однако в связи с отсутствием средств, оно было исключено из планов в 1976 г. В 1984 г. Ассоциация органов управления Сан-Диего (SANDAG) и Организация по планированию метрополии вновь добавили его в Региональный транспортный план, но без указания на средства на ее строительство. В 1988 г., голосованием был принят новый налог на поддержку проектов транспортной сети «TransNet». Он обеспечивал финансирование северной части SR-125 (смычку с Сан-Мигель), но не собственно **SR-125 «Юг»**³³. После достижения договоренности в 1991 г., только получение окончательного экологического **разрешения**³⁴ заняло девять лет. Это – причина, по которой консорциум CTV принял решение о продаже своих акций новым инвесторам (Masquarie), которые и построили объект впоследствии.

Следует сказать, что законодательный орган штата Калифорния был одним из первых законодательных, которые (в 1989 г.) инициировали Закон о ГЧП. Закон определял четыре пилотных проекта с частным финансированием, но дальнейшие шаги были сделаны только по двум (включая платную дорогу SR-125 «Юг»). Остальные потерпели неудачу в связи с отсутствием финансов (закон не допускал использование федеральных средств для финансирования проектов, утверждая, что основным источником поступлений в рамках проектов ГЧП; в данном случае, средства, предоставленные за счет федерального займа, считались оплатой расхода на обслуживание долга, но не прямым финансированием со стороны штата).

Эта дорога столкнулась с рядом самых больших трудностей, с которыми когда-либо сталкивались транспортные проекты в Соединенных Штатах. Двумя основными препятствиями были следующие:

1. недоступность финансирования для проекта, которое отложило реализацию проекта на пятьдесят лет. Основной причиной было то, что модель финансирования в рамках ГЧП была слишком жесткой и не позволяла большой гибкости для корректировки на последующем этапе проекта (допускалось использование только государственных фондов); а также
2. затянутый и дорогостоящий процесс экологического одобрения (девять лет), который впоследствии был отнесен к недостаточной оценке рисков. Этот опыт предполагает, что государственный сектор имеет больше возможностей для работы с оценкой воздействия на окружающую среду и процессом приобретения земли.

Когда был принят калифорнийский Закон 680, он вначале считался первым шагом в законодательстве, который разрешил участие частного сектора в развитии дорожной инфраструктуры общего пользования. Впоследствии он считался плохой правовой моделью ГЧП, которую следует избегать, и в 2002 г. он был отменен по следующим двум причинам:

³³ Согласно SANDAG, этот государственный налог не обеспечит необходимого финансирования до 2020 г.

³⁴ Была проведена оценка семнадцати трасс, которые подверглись детальному общественному обсуждению.

1. он возлагал все проектные риски на частный сектор; а также
2. он запрещал использование государственных средств для проектов в рамках ГЧП. В 2006 г. Калифорния приняла новое законодательство, предусматривающее развитие четырех спонсируемых штатом транспортных проектов в рамках ГЧП.

Были извлечены два основных урока:

- Необходимо более гибкое законодательство штата в области ГЧП, предлагающее различные модели ГЧП с возможностью как частного, так и государственного финансирования (как в случае с Вирджинией и Флоридой).
- Риски частных партнеров значительно снижаются в тех случаях, когда штат проводит адекватное предварительное исследование перед проведением тендеров на частные инвестиции. Государственный сектор должен взять на себя ответственность за экологические и другие согласования, с возможной компенсацией со стороны победителя торгов.

Относительно этого конкретного проекта, следует заметить, что, в связи со скептическим отношением общественности к ГЧП, последний калифорнийский закон не позволил учредить Офис государственно-частного партнерства, который мог бы работать над продвижением концепции ГЧП в местных органах и применения государственно-частного партнерства в целях развития инфраструктуры.

Чикагская эстакадная дорога, Иллинойс (2005)

Это первое долгосрочное лизинговое соглашение на существующую платную дорогу в Соединенных Штатах. Одним из новых элементов, которые также трансформировали рынок ГЧП, была продажа на установленный период франшизы (браунфилд-проекты). Покупатели могли получить франшизу на эксплуатацию дороги (находившейся в государственной собственности) и сбора поступлений в течение определенного периода времени. Частные инвесторы платят за продолжение обязательств по техническому обслуживанию, которые будут финансироваться за счет платы за проезд.

Для государственного сектора цель заключается в генерировании средств для государственного бюджета в целом.

В плане структуры собственности, контрактной и финансовой структуры (несмотря на то, что частный сектор не инвестирует в новую инфраструктуру), он считается новым объектом в рамках ГЧП.

Первая франшиза была продана на чикагскую эстакадную дорогу городом Чикаго в 2004 г. Эта 99-летняя концессия на надземную платную дорогу протяженностью в 12,8 км от границы со штатом Индиана (платной дороги I-90) до скоростной дороги «Дэн Райян» (I-94) в Южном Чикаго, которая эксплуатируется в течение 50 лет Департаментом улиц и санитарии города Чикаго.

Новая организация, Chicago Skyway LLC, принадлежит компаниям Cintra и Masquarie, двум международным операторам платных дорог, которые заплатили городу 1,83 миллиарда долларов США и которые взяли на себя полную ответственность за эксплуатацию, техническое обслуживание и перестройку с

правом на все сборы за проезд и поступления с концессии (вплоть до 2,5 миллиарда долларов США до 2008 г. и вплоть до 5,0 миллиардов долларов США в 2017 г.). Эта дорога пропускала приблизительно 50000 автомобилей в день в 2005 г. Эта операция принесла 500 миллионов долларов США в долгосрочный и 375 миллионов долларов США в среднесрочный резерв города Чикаго (включая 100 миллионов долларов США на социальную и бизнес-инфраструктуру в пятилетний период).

Автодорожные проекты в рамках ГЧП в других штатах

В марте 2006 г. губернатор Индианы также подписал принципиально новый законодательный акт штата, разрешающий концессию **платной дороги штата Индиана** протяженностью в 252,6 км консорциуму на 75 лет. В обмен штат получит 3,8 миллиарда долларов США, которые будут использоваться для финансирования программы усовершенствования автомобильных дорог на территории штата Индиана (программа под названием «Основные шаги»).

В отношении платной дороги штата Индиана было также заключено долгосрочное лизинговое соглашение, устанавливающее тарифные ставки и возможные повышения, а также ограничивающее рентабельность инвестиций для концессионера.

Эта платная дорога была в эксплуатации с 1956. Она предоставляет собой основную перемычку между чикагской эстакадной дорогой и центром города Чикаго. Она также связывает крупнейшие города на восточном побережье Великих озер. Она пропускает 46000 автомобилей в день по западной части и 25000 автомобилей в день – по восточной.

Эта платная дорога эксплуатировалась Департаментом транспорта штата Индиана в течение первых двадцати пяти лет. Однако в 2005 г. губернатор приказал Финансовому агентству штата Индиана изучить возможность ее лизинга частной структуре. Четыре группы направили свои предложения в октябре 2005. Лизинговая концессия была предоставлена концессионной компании ITR (50% - Cintra, 50% - Macquarie), которая подала самое высокое предложение в 3,8 миллиарда долларов США. Эта лизинговая операция стала возможной благодаря санкционирующему законодательству: Закон «Об основных шагах» (№ 1008), разрешающий исполнение этого концессионного соглашения, был принят в марте 2006 г.

Вышеупомянутая оплата за концессию обеспечивает финансирование программы «Основных шагов», направленную на поддержку двухсот транспортных проектов в штате, включая начало строительства дороги I-69 между Эвансвиллем и Индианаполисом. Поступления также позволяют профинансировать проекты в семи округах, по которым проходит платная дорога; их объем составляет 150 миллионов долларов США за двухлетний период для дорожных и мостовых проектов во всех девятидесяти двух округах штата.

Так же, как Чикаго и Индиана, Флорида и Пенсильвания разрабатывают планы по лизингу существующих инфраструктурных активов. Заявка на концессию была инициирована пенсильванским Агентством платных дороги, а Департамент

транспорта штата Флорида рассматривает возможность предоставления частной концессии на платную дорогу «Аллигейтор Элли» (I-75).

Следует с осторожностью подходить к долгосрочным концессиям для частного сектора, таких как Чикагская эстакадная дорога и платная дорога штата Индиана, так как не ясно, насколько прочным является их заинтересованность в долгосрочный период на уровне штата и на местном уровне. Общественная поддержка таких инициатив в разных местах варьируется, но правительства штатов и местные органы могут рассмотреть свои потенциально арендуемые активы в качестве возможного источника новых поступлений. Также существует оппозиция использованию однократных лизинговых выплат на проекты, не связанные с транспортом.

Например, губернатор штата Нью-Джерси оставил планы «монетизации» платной дороги Нью-Джерси в связи с общественной оппозицией и отсутствием законодательной поддержки. Вместо этого он предложил создать новое государственное агентство, которое будет эмитировать облигации, обеспеченные более высокими тарифами на платных дорогах Нью-Джерси.



См. более подробную информацию о сопоставительном анализе законодательства штатов на веб-сайте: <http://www.fhwa.dot.gov/ГЧП/законодательство.htm>

Выводы и уроки

Несмотря на то, что в США сохраняются скептическое отношение к ГЧП и вопросы о правильной роли частного сектора в развитии инфраструктуры, по-прежнему существует интерес к привлечению частного сектора к развитию сети автомобильных дорог в Соединенных Штатах.

Этот интерес активно поощряется на федеральном уровне и на уровне штатов. Новые механизмы ГЧП, новое законодательство и инструменты обеспечивают государственные финансовые средства, которые могут обеспечить привлечение значительных ресурсов частного сектора.

В мире опыт показывает, что ГЧП может справиться с вызовами, но существует необходимость в том, чтобы все стороны понимали связи в рамках ГЧП и соблюдали интересы другой стороны при удовлетворении финансовых потребностей системы наземного транспорта США. Таким образом, сложность механизмов ГЧП должна быть ограничена и большое значение имеет надлежащее и справедливое распределение рисков между государственным и частным секторами. Также должен быть обеспечен государственный контроль над предоставлением услуг для сообщества.

Ключевым элементом для удовлетворения этих требований является разрешающее законодательство штатов, предоставляющее возможности для привлечения частного сектора в рамках ГЧП. Законодательные и нормативно-правовые рамки должны быть достаточно гибкими, чтобы ускорить эффективную по затратам реализацию необходимого транспортного проекта. Фактически почти половина штатов США в настоящее время имеют официальные органы,

работающие с транспортными проектами в рамках ГЧП (т.е., автодорожные агентства).

Другим важным элементом является политическая воля и серьезность государственного курса на поощрение частных партнеров к созданию отношений по автодорожному проекту в рамках ГЧП. Необходима местная поддержка для обеспечения развития объекта транспортной инфраструктуры.

Можно сказать, что другие штаты (помимо представленных в разборе случаев из практики) в настоящее время рассматривают возможности заключения концессионных соглашений или создания государственно-частных предприятий.

Например, в Нью-Джерси существует предложение о продаже доли в платных дорогах New Jersey Turnpike и Garden State Parkway. Также в Нью-Йорке рассматривается мера, которая позволит инвесторам перестроить или заменить мост Тарран Зее через реку Гудзон.

Штат Вирджиния также объявил, что он отдаст в лизинг платную дорогу за чертой города Ричмонда частной фирме за 522 миллиона долларов США. В 2006 г. Орегон подписал соглашение с частными инвесторами на три проекта по созданию платной дорог.

При том, что некоторые штаты, такие как Калифорния, Техас, Флорида и Пенсильвания предпочли частные концессии на взимание платы за проезд, другие выбрали более традиционный способ финансирования посредством эмиссии муниципальных облигаций через свои департаменты транспорта или специальные государственные органы по сбору платы за проезд.

В завершение, как американские, так и иностранные инвесторы в настоящее время рассматривают формирующиеся американские рынки как возможность для инвестиций в инфраструктуру. Растущее число частных акционерных фондов стремятся к инвестициям в активы общественной инфраструктуры; они имеют тенденцию предпочитать долгосрочные инвестиции в платные дороги (последний кризис кредитования не должен повлиять на эту тенденцию).

Что касается потребностей существующей транспортной инфраструктуры США в плане ремонта, модернизации и расширения, частные и тарифные поступления должны сыграть основную роль в финансировании транспортной инфраструктуры в будущем.

Дополнительная информация



Интернет-досье AIPCR ПМАДК (www.piarc.org) «Маршруты/дороги в 2006 г.»- № 332;



Министерство транспорта США - Федеральная дорожная администрация- «Изучение опыта государственно-частного партнерства в области транспорта в Соединенных Штатах» Заключительный отчет (заказ 05-002), подготовленный консультативной группой АЕСОМ для Управления политики и правительственных дел (7 июля, 2007 г.).



Министерство транспорта США - Федеральная дорожная администрация-
«Пособие по применению государственно-частного партнерства в автодорожных проектах» (2006 г.)



Министерство транспорта США - Федеральная дорожная администрация-
«Вопросы и варианты роста платы за проезд и ценообразования в целях финансирования мер по усовершенствованию в области транспорта»
Заключительный отчет (заказ 05-2002), подготовленный консультативной группой АЕСОМ для Управления по исследованиям в области транспортной политики (9 июня 2006 г.).



»Государственно-частное партнерство. Принципы политики и финансирования». Э.Р.Йескомбе. 2007 г.



»Свежий взгляд на роль частных инвестиций в области транспортной инфраструктуры». Кеннет Орски, 2008 г.



»Изучение опыта ГЧП», Федеральная дорожная администрация США
(http://www.fhwa.dot.gov/ГЧП/case_studies.htm)

Изучение международного опыта: Замбия

ЧЕМУ СЛУЖИТ ЭТОТ ПРИМЕР?

А) Большинство африканских стран, расположенных к югу от Сахары, борются за учреждение устойчивых систем технического обслуживания своих дорожных сетей. Проблема не только в финансировании. После создания дорожных фондов, финансовые ресурсы для технического обслуживания гораздо более доступны, чем ранее. Основной проблемой является строительный потенциал для фактического исполнения работ и достижения качественных результатов за потраченные средства. Опыт ведения традиционных контрактов также не был систематическим, что привело к разочарованию дорожных органов и недовольству пользователей дорог.

В) Многие страны экспериментируют с основанными на эффективности контрактами на обслуживание, пытаясь передать ответственность тем, кто имеет возможность влиять на ситуацию на местах, т.е., самим подрядчикам и консультантам. Мотивация заключается не в экономии средств, но в обеспечении реальности использования денег и существенного воздействия на дорожные условия.

С) Опыт Замбии представляет интерес в связи с обязательством основных игроков в дорожном секторе, которые они продемонстрировали в рамках подхода. В течение последних 10 лет основанные на эффективности контракты стали нормой для целого ряда работ по техническому обслуживанию.

Контекст

Ситуация в Замбии является типичной для многих расположенных к югу от Сахары африканских стран, которые борются за обеспечение технического обслуживания своих обширных дорожных сетей, располагая крайне ограниченной ресурсной базой. Страна имеет большую территорию (752000 км²) и ее население составляет около 12 миллионов. Замбия относится к категории стран с низким уровнем доходов с ВНД на душу населения в 630 долларов США. Общая протяженность ее дорожной сети составляет приблизительно 90000 км, из которых 20000 км – это магистральные, основные и районные дороги, по которым проходит основное движение транспорта за пределами городских зон. Только 7250 км дорог являются мощными, построенными в основном в 1960-х и 1970-х гг. Многие дороги постепенно совершенствуются/ремонтируются, зачастую с финансовой помощью доноров и внешних финансовых агентств.

Замбия была первой страной региона, которая создала Дорожный фонд второго поколения в 1993 г., и с 2002 г. в Замбии существует структура, включающая отдельные агентства, отвечающие за финансирование, дорожное управление и безопасность движения, каждое из которых относится к различным министерствам. Дорожный фонд в настоящее время получает около 160

миллионов долларов США в год за счет дорожных тарифов и налога на топливо; эти средства предназначены для технического обслуживания автомобильных дорог. Одним из основных вызовов, с которыми сталкивается агентство, является эффективное освоение средств, выделенных на техническое обслуживание всей дорожной сети.

Мотивация для контрактов, основанных на эффективности

Дорожный совет, который управлял Дорожным фондом с 1998 г. вплоть до создания агентства в 2002 г., имел мандат на техническое обслуживание автомобильных дорог, который частично совпадал с функциями существовавшего тогда Дорожного департамента. Совет был, в частности, заинтересован в получении наилучшего соотношения цены и качества при весьма ограниченных в то время ресурсах фонда; он имел влияние на формирование политики в области технического обслуживания.

Совет полагал, что традиционные способы привлечения подрядчиков на техническое обслуживание на основании контрактов с измеримыми показателями, особенно на простые работы по текущему обслуживанию, не давали необходимых результатов, и что пришло время для внедрения новой системы. Традиционно контракты на текущее обслуживание заключались на небольшие участки дорог (протяженностью около 20 км). Контракты заключались в провинциях, но оплата по которым производилась централизованно из Дорожного фонда. Ежегодно заключались многие сотни контрактов после проведения длительной и перегруженной в административном плане процедуры закупок.

Как и в большинстве тропических стран, техническое обслуживание автомобильных дорог в Замбии должно быть запланировано на сезон дождей. Применение традиционных контрактов и закупочных процедур делало почти невозможным проведение работ на местах в нужное время года. Трава не скашивалась до сухого сезона, когда она могла достигать до 2 метров в высоту; стоки не чистились до дождей, ямочный ремонт производился во время дождей, выравнивание дорог производилось в сухой сезон, когда было мало или вообще не было влаги для утрамбовки, и т.д.

Кроме того, в связи с тем, что составление сметы на работы по техническому обслуживанию представляет большие трудности, существовало подозрение, что подрядчики получают оплату за работу, которая либо не была необходимой (так как время для них прошло) или за объемы, которые имели мало отношения к фактически выполненной работе. Несмотря на то, что цены за километр были низкими, существовала неудовлетворенность качеством работой и влиянием на состояние сети. К 1999 г. в Совете существовало стремление к движению вперед и внедрению лучшей системы. После ознакомительных поездок в ряд развитых стран (в частности, в Австралию и Новую Зеландию), была сделана оценка потенциальных преимуществ основанных на эффективности контрактов, и было принято решение о проведении пробных мероприятий в Замбии, финансируемых Дорожным фондом.

Возможности подрядчиков

Возможности подрядчиков в Замбии типичны для многих стран региона: небольшое число средних и крупных фирм, имеющих оборудование для реализации контрактов на крупное дорожное строительство/ремонт и текущий ремонт, плюс многочисленные мелкие подрядчики с ограниченным оборудованием, которые выполняют свои задачи за счет привлечения рабочей силы.

Даже крупные местные фирмы не имеют достаточных финансовых ресурсов для предварительного финансирования работ в любых масштабах. Получение кредитов в стране является сложным и дорогостоящим, так как кредитование дорожных подрядчиков воспринимается как большой риск. Большинство компаний работает с небольшими суммами овердрафта по обороту.

В последние годы крупные региональные и иностранные подрядчики смогли потеснить местные фирмы на внутреннем рынке крупного дорожного строительства и контрактов на техническое обслуживание, в основном благодаря большому доступу к финансовым ресурсам и оборудованию.

Пилотные проекты

Было принято решение начать с нижней точки спектра, с простого основанного на эффективности контракта на техническое обслуживание. Формат контракта был разработан на основании краткого бланка ФИДИК и нескольких простых спецификаций, в основном, на придорожные работы, такие как техническое обслуживание бордюров и стоков. Другие работы по ремонту ливнеспусков и дорожных знаков производятся по указаниям и оплачиваются по количеству рабочих дней.

Для начала, пилотные контракты были инициированы на сети магистральных и основных асфальтированных дорог протяженностью приблизительно 1000 км, и впоследствии они также были распространены на городские дороги в Лусаке и ряде крупных провинциальных городов. Дороги были разделены на участки по 50 км, кроме того, компании должны были удовлетворять простым техническим критериям для участия в торгах. Вначале контракты заключались на 12 месяцев, но в настоящее время они, как правило, заключаются на 3 года при условии удовлетворительной работы подрядчиков. Первые контракты на магистральные и основные дороги имели относительно небольшую стоимость (до 50000 долларов США в год). Позднее аналогичные контракты были предоставлены на техническое обслуживание улиц столицы, г. Лусака.

В настоящее время эти простые контракты используются на 18000 км базовой дорожной сети, покрывающей все мощеные дороги и ряд наиболее важных немоощеных дорог.

Внедрение системы контрактов, основанных на эффективности, не прошло без проблем. Для дорожных менеджеров оказалось сложным принять тот факт, что подрядчикам необходимо платить независимо от требуемого объема работ, даже в тех случаях, когда работы фактически не было. Руководство бывшего Дорожного департамента имело проблемы с применением критериев эффективности или политики невмешательства, предполагающий ответственность подрядчиков за контроль над собственной деятельностью. Чтобы помочь им, Школа специалистов в области автомобильных дорог сыграла

активную роль в прямом управлении рядом контрактов и организации обучения в равной степени подрядчиков и администраторов.

Результаты

Преимущества этого подхода вскоре стали очевидны в основном благодаря долгосрочному характеру контрактов и более крепким связям, созданным между подрядчиком, пользователями дороги и заинтересованными органами в процессе технического обслуживания. Растущее чувство ответственности привело к более профессиональному подходу (к расстановке знаков и безопасности рабочих), а также к лучшей организации, что, в свою очередь, привело к лучшему качеству работ с более точным планированием операций в соответствии с сезонами.

Подход подвергался значительной критике на начальном этапе. Ряд менеджеров твердо настаивали на отказе от контрактов, основанных на эффективности. Однако Дорожный совет имел достаточно оснований для отстаивания своей точки зрения и дальнейшей работы над системой в связи со следующими основными причинами:

1. Непрерывность в программировании технического обслуживания, избежание необходимости в повторных закупках из года в год, что приводит к более плавному использованию средств и более простому бюджетированию;
2. Более высокая отчетность за качество производимых работ, упрощающая проведения мониторинга и инспекций;
3. Перенос внимания с объемов на качество выполненных работ.

Со временем эти преимущества были признаны большинством критиков. К настоящему времени система применяется в течение почти 10 лет и имеет упрочившееся положение в политике текущего обслуживания дорог.

Движение в направлении контрактов, основанных на эффективности и результатах (КОЭР)

Вскоре после его внедрения на мощных дорогах, были предприняты попытки распространить подход КОЭ на техническое обслуживание немоощеных дорог с привлечением мелких подрядчиков. Для того, чтобы ограничить последствия передачи рисков осуществлялись разовые выплаты только за простые задачи, такие как обслуживание стоков, и оценка производилась на основании критериев эффективности. Все другие работы производились по указанию консультанта по мониторингу, применявшему стандарты качества для таких операций, как выравнивание и досыпка гравийных дорог, которые оплачивались в соответствии с прейскурантом.

В 2006 г. контракты, основанные на эффективности, были внедрены в отношении более 3000 км немоощеных дорог районного значения с финансовой помощью Европейского союза. Дорогам районного значения долгое время не уделялось внимания, так как основные усилия по привлечению дорожных инвестиций в Замбии были направлены на приведение мощеных дорог в состояние, позволяющее проведение технического обслуживания. В результате связи между

районными центрами становились все более проблематичными, а многие дороги в сезон дождей становились непроезжими.

В совокупности 10 контрактов было заключено на основании типовой документации конкурсных торгов Всемирного банка; это контракты, основанные на эффективности и результатах в области автомобильных дорог – КОЭР». Эта схема предполагает разделение работ на четыре составляющих: первичный ремонт, работы по усовершенствованию, работы по техническому обслуживанию и аварийные работы, из которых только техническое обслуживание оплачивается на основании эффективности. Согласно этому контракту, от участников торгов требуется произвести собственную оценку первичных работ, необходимых для приведения дороги в состояние, позволяющее техническое обслуживание (проектирование), которые оплачиваются на основании измеряемых показателей как «результаты» контракта, обычно в течение первого года или около этого. Услуги по техническому обслуживанию оцениваются как разовая сумма, которая выплачивается по частям ежемесячно в соответствии с протяженностью подлежащей техническому обслуживанию сети и способностью подрядчика соблюдать критерии эффективности. Общая стоимость контрактов в настоящее время составляет приблизительно 70 миллионов долларов США. Расходы составляют в среднем 125000 долларов США за километр первичных работ и 2500 долларов США за километр в год – за техническое обслуживание.

Закупки по схеме КОЭР

Только крупные подрядчики могли соответствовать условиям конкурсных торгов на эти контракты, охватывавшие сеть автомобильных дорог протяженностью до 700 км. Ни один подрядчик не имел ранее опыта работы по контракту этого типа. Только одна фирма привлекла консультанта для обеспечения необходимого опыта. Контракты были переданы по тендеру с минимальной подготовкой со стороны Автодорожного агентства, поэтому от подрядчиков требовалось принять на себя всю ответственность за планирование первичных работ. В связи с очень плохим состоянием дорог, во многих случаях необходимый объем первичных работ был весьма существенным.

В результате Автодорожное агентство столкнулось с проблемами со сравнением предложений, что затруднило процесс оценки; кроме того, в связи с тем, что не производились исследования, не было исходных данных для рассмотрения цен. На этапе реализации оказалось сложным точно установить, что подрядчики учитывали, и что они не учитывали в своих предложениях. Извлеченный из этого урок заключается в том, что этот тип контрактов требует такой же, если не большей, подготовки, как и традиционные контракты. Нет кратчайших путей или быстрых решений.

Несмотря на проблемы с согласованием объема первичных работ, результаты на местах были выдающимися, при том что ряд дорог стали всепогодными впервые за много лет. Значительно повысились интенсивность и скорость движения, особенно в ряде наиболее отдаленных районов. Некоторые подрядчики жаловались на то, что требования к техническому обслуживанию были более высокими, чем они изначально предполагали, однако большинство дорог по прежнему пропускают менее 200 автомобилей в день.

Надзор

Наблюдение за менее крупными основанными на эффективности контрактами на техническое обслуживание осуществляют сотрудники Автодорожного агентства, обычно в ходе ежемесячных инспекционных поездок и внезапных проверок.

Местные консультанты привлекаются на надзора за более крупными контрактами КОЭР. Никто из них не имел предыдущего опыта с работами, основанными на эффективности, и все они сталкивались с трудностями в управлении контрактами на начальном этапе; эти трудности были в основном связаны с низким уровнем подготовки контрактов Автодорожным агентством. Также возникали проблемы, связанные с тем, что осуществление надзора начиналось через несколько месяцев после начала работ. Консультанты работали неполный рабочий день, даже на начальных этапах, когда производились важные ремонтные работы.

Агентство предполагало, что контракты данного типа требуют лишь незначительного надзора в связи с передачей ответственности подрядчикам. При этом скоро стало очевидным, что требуется более плотное управление контрактами для компенсации недостаточного опыта и плохой подготовки.

КОЭР в будущем

Усвоенные уроки реализации контрактов на дороги районного значения были включены в новый пакет контрактов для других немоощеных дорог с совместным финансированием ЕС и Дорожного фонда. В традиционной схеме с измеряемыми показателями контракты на первичные работы по улучшению и ремонту заключались отдельно от контрактов на техническое обслуживание. При этом предполагается, что те же подрядчики будут участвовать на каждом этапе и поэтому обязанности не будут разделены.

В 2007 г. было подготовлено больше основанных на эффективности контрактов на техническое обслуживание 1000 километров подъездных дорог в рамках финансируемого Всемирным банком проекта по сельскохозяйственному развитию. Эти контракты должны быть заключены в 2008 г.

Большое внимание уделяется определению первичного объема работ. Ответственность за проектирование передается подрядчикам только для уточнения простого списка недостатков в обслуживании, которое было интегрировано с услугами по техническому обслуживанию в разделе контракта, относящемся к эффективности. Все остальное, включая земляные работы и дополнительные структуры, необходимые для приведения дорог в соответствие со стандартами, указано в традиционной манере в спецификации объемов работ и на чертежах.

Кроме этого, был предпринят детальный анализ денежных потоков для оценки финансовых потребностей подрядчиков в предварительном финансировании услуг, основанных на эффективности. К ежемесячным платежам были применены коэффициенты, связанные с соблюдением графика, таким образом, вознаграждение подрядчиков соответствует максимальным расходам, которые возникают в начале работы по контракту.

Техническая поддержка

Несмотря на усилия, предпринимаемые для информирования подрядчиков и консультантов в ходе заключения контрактов КОЭР, стало очевидным, что поддержка должна предоставляться в течение всего этапа реализации, а также то, что необходима помощь подрядчикам и консультантам, особенно на начальных этапах контракта. В Замбии, как и в большинстве стран региона, трудно найти сотрудников, имеющих опыт такой работы. И агентство, и частные компании с трудом выдерживают нагрузку. При этом без такой поддержки требования к управлению контрактами возрастают, что, в свою очередь, отвлекает персонал агентства от другой работы. Очевидно, что должны быть разработаны соответствующие механизмы мониторинга и оценки с тем, чтобы отрасль могла постепенно адаптироваться к новой практике проведения работ.

Усвоенные уроки

Усвоенные уроки многолетнего опыта Замбии в области технического обслуживания как мощных, так и немощных дорог, применимы к многим другим странам региона, экспериментирующим с внедрением подхода, основанного на эффективности:

- Внедрение новых методов работы требует высокого уровня обязательств и убежденности для того, чтобы пройти первые стадии накопления опыта;
- Эффективность подхода является максимальной, когда он разработан на местах и финансируется за счет местных ресурсов. Роль дорожных фондов и дорожных советов является решающей;
- Адаптация дорожных органов к новым рабочим практикам и принятие ими критериев эффективности в качестве жесткого механизма оплаты может занять несколько лет;
- Основанные на эффективности контракты требуют более строгого надзора, чем возможно было предположить ранее, и дорожные агентства не должны недооценивать требования к надзору;
- Должны быть разработаны механизмы мониторинга и оценки для помощи подрядчикам и консультантам в надзоре и управлении контрактами;
- Ответственность за проектирование должна передаваться подрядчикам на более четкий список невыполненных работ по обслуживанию. Другие более существенные операции должны быть указаны в тендерной документации для упрощения оценки предложений и надзоре за исполнением контракта;
- Местные подрядчики имеют крайне ограниченные возможности предварительного финансирования, поэтому передача рисков и потребностей в финансировании за основанную на эффективности часть услуг требует внимательного рассмотрения с тем, чтобы минимизировать возможность дефолта подрядчиков;
- Основанные на эффективности контракты предлагают привлекательные возможности для местных консалтинговых фирм, которые могут помогать подрядчикам в планировании и управлении техническим обслуживанием;
- Если возможно, следует заранее предусмотреть техническую поддержку для подрядчиков и консультантов на начальных этапах реализации проекта.

Финансовые модели

Финансовые модели предназначены для ознакомления пользователя с основами проектного финансирования и финансового моделирования для автодорожного проекта в рамках ГЧП и разъяснения ключевых параметров, касающихся финансовой эффективности дорожного проекта.

Позволяя проведение первичного анализа планируемого проекта в рамках ГЧП, они не пригодны для детальной и конкретной оценки проекта, которая необходима для проекта при его разработке государственным сектором. Для подготовки такого проекта государственные органы должны использовать более общие финансовые модели, которые могут быть предоставлены специализированными ревизионными компаниями и банками.

«Сборник» представляет два финансовые модели

- В **графической модели** используются упрощенные проектные данные и графический формат для ознакомления не связанных с финансированием пользователей с основами финансового моделирования. Модель позволяет наглядно представить в режиме реального времени результаты уточнения четырнадцати основных предположений по проекту на денежные потоки в рамках проекта.
- **Числовая модель** позволяет сделать более детальную финансовую оценку. Она допускает использование более сложных финансовых переменных, большую степень понимания результатов и она может использоваться государственным органом для первичного анализа возможных вариантов ГЧП для проекта перед началом работы над составлением технико-экономического обоснования для оценки возможных тарифов и субсидий.

Финансовые условия описаны в Модуле 2 -> «Финансовая оценка».

Проверка математической точности обеих финансовых моделей была проведена в 2009 г.

Руководства для пользователя доступны для обеих моделей в левом меню.

ВАЖНО:

ПЕРЕД ТЕМ, КАК ОТКРЫТЬ «ФИНАНСОВЫЕ МОДЕЛИ», ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ ДОЛЖЕН УБЕДИТЬСЯ, ЧТО В ПРИЛОЖЕНИИ EXCEL УСТАНОВЛЕН **СРЕДНИЙ** УРОВЕНЬ БЕЗОПАСНОСТИ (Инструменты>Макросы>Безопасность), ПОЗВОЛЯЮЩИЙ АКТИВИРОВАТЬ МАКРОСЫ.

ПРИ ОТКРЫТИИ ФАЙЛА В ПРИЛОЖЕНИИ EXCEL ВЫБРАТЬ «**ДА**» ДЛЯ АКТИВАЦИИ МАКРОСОВ.

Графическая модель

Данное средство имитационного моделирования было создано для ознакомления пользователя с основами финансового моделирования для автодорожного

проекта в рамках ГЧП. Оно представляет в графической форме принципиальные финансовые параметры проектной компании и их чувствительность к изменениям ряда основных допущений через уточнение графиков денежных потоков в режиме реального времени.

Данная упрощенная модель была разработана исключительно в учебных целях и не пригодна для проектного анализа на любом уровне.

- В данной модели используется только одна валюта (доллары США) и она, таким образом, не предусматривает вопросов, связанных с обменным курсом. Этот – существенное упрощение модели, так как валютные вопросы могут иметь существенное влияние на денежные потоки в рамках проектов и играть важную роль в финансовой устойчивости проекта в рамках ГЧП, особенно в развивающихся странах.
- В модели используются только годовые данные, что означает, что все цифры рассчитаны для каждого года срока концессии.
- Номинальная процентная ставка (реальная процентная ставка + темпы инфляции) используется для вычисления процентов. Сроки строительства колеблются от 1 до 5 лет.

Числовая модель

Числовая финансовая модель в принципе предназначена служить в качестве более продвинутого инструмента обучения в области финансовой оценки проектов в рамках ГЧП и должна обеспечивать более высокий уровень понимания ключевых параметров, затрагивающих финансовую эффективность дорожного проекта. При этом модель позволяет ввод достаточного спектра данных для того, чтобы ее можно было использовать для первичной оценки проекта перед началом работы над составлением технико-экономического обоснования.

Эта финансовая модель предоставляет финансовую отчетность будущего концессионера для анализа строительства и эксплуатации дорожной концессии по схеме «строительство-эксплуатация-передача» (СЭП). Основные используемые в модели данные были основаны на данных реальных восточноевропейских дорожных концессионных соглашениях.

Она основана на проектном финансировании, т.е., на безрегрессивном или ограниченно регрессивном финансировании, когда кредиторы в основном полагаются на денежные потоки, генерируемые проектом для погашения задолженности. Поступления состоят из оплаты пользователей дорог и субсидий, предоставленных государственным органом.

Лист «Допущения» содержит все ключевые параметры и данные, введенные пользователем. Модель предоставляет удобный для пользователя интерфейс, где большинство цифр может быть изменено с использованием раскрывающегося списка с соответствующими изменениями финансовых результатов в режиме реального времени. Основные диапазоны данных и последовательность данных проверяются моделью в режиме реального времени и могут вызывать комментарии и предупреждения для пользователя. При этом широкий спектр возможных комбинаций ввода препятствует отражению всех возможных несоответствий данных и пользователь должен внимательно относиться к вводимым значениям.

Числовая модель позволяет ввод следующих ключевых параметров:

- четыре категории транспортных средств с детальным описанием допущений роста;
- подробные расходы на эксплуатацию на основании реальных дел;
- три различных видов задолженности в финансовой структуре;
- два типа субсидий, предоставленных органами власти: эксплуатационные и (или) инвестиционные субсидии;
- три метода отчетности за амортизацию основных фондов (линейный, прогрессивный, снижающийся)

Финансовая модель не предназначена для финансового моделирования конкретного проекта. Всемирный банк снимает с себя любую ответственность в том случае, если такая модель будет использована и если на нее будут полагаться третьи стороны в связи с каким-либо проектом или операцией. Для подготовки проекта органам власти следует использовать более общие финансовые модели, которые могут быть предоставлены специализированными ревизионными компаниями и банками.

Графическая модель для финансовой симуляции автодорожных проектов в рамках ГЧП. Руководство для пользователя

Рабочие листы

Графическая модель состоит из четырех рабочих листов; основные функции и итоговые данные каждого рабочего листа описаны ниже.

Таблица данных

На данном листе приводится сводка основных характеристик (допущений) проекта в рамках ГЧП. На этом листе можно установить и изменить ряд легко определяемых допущений. Остальные ключевые параметры могут быть изменены непосредственно в диаграммах.

Графическая модель для финансовой стимуляции автодорожных проектов ГЧП

Сводка проектных предположений:

Источник финансов:		Строительные расходы (включая НДС и с учетом индекса инфляции)		
Субсидии:	30%	Продолжительность работ (годы):	4	года
Собственный капитал:	30%	Год	%	Сумма (млн.дол.США)
Кредит:	40%	1	10%	17
Номинальная процентная ставка	6.0%	2	30%	51
Период выплаты:	20 лет	3	50%	85
Отсрочка:	4 года	4	10%	17
Капитализация:	4 года		0%	
Выплата долга:	Константа P+I			
		Итого, млн.дол.США		170.00
		Амортизация	46	лет
Интенсивность движения и тарифы		Оперативные расходы (с учетом индекса инфляции)		
Изначальная интенсивность движения:	20.6 ×1000 авт.в день	Фиксированная часть	1,000	тыс.дол.США в год
Рост интенсивности движения:	5% в год	Переменная часть	0.1	дол.США за авт.
Ставка тарифа (с НДС):	3.4 дол.США за автомобиль	Экономический расчет		
(без НДС):	2.8 дол.США за автомобиль	Темпы инфляции	4.0%	
(с учетом индекса инфляции)		Ставка корпоративного налога:	30%	
Изначальные ежедневные поступления: 58.6 тыс.дол.США в день		Ставка НДС:	19.6%	
(без НДС):		Государственная учетная ставка (в реальном исчислении):	4.0%	
		в номинальном исчислении:	8.16%	

АВТОРСКОЕ ПРАВО: СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ (СЕМЕРЬСКИЙ БАНК / РРІАҒ)

Погашение займа соответствует типу погашения займа. Предложены два типа:

- **Постоянный P+I:** Постоянная сумма (включая возмещение основного долга и процентов) выплачивается в каждый период;
- **Линейный:** Одинаковая сумма основного долга возмещается в каждый период. Проценты рассчитываются на основании суммы непогашенного основного долга.

Продолжительность работ может колебаться от 1 до 5 лет. Пользователь вводит срок работ, после чего и отображаются значения распределения работ по умолчанию. Пользователь может изменить значения по умолчанию с помощью поля со списком. Рассчитываются процентные отношения за первый год: 100% - сумма (% второго года к % пятого года). Если % 1 года равен 0%, невозможно повысить % других лет.

Предполагается, что капитализация будет обнулена на прямолинейной основе в течение периода эксплуатации. В таблице данных указывается соответствующее количество лет амортизации основных фондов.

Расходы на эксплуатацию оплачиваются в период эксплуатации (по окончании периода строительства). Они индексируются на инфляцию.

- **Фиксированная часть** расходов на эксплуатацию включает затраты на содержание персонала, административные расходы, расходы на производственную и физическую безопасность, расходы на годовое текущее обслуживание дороги и оборудования, расходы на текущий ремонт.
- **Переменная часть** расходов на эксплуатацию связана с движением транспорта. Она соответствует дополнительным расходам, связанным с ростом интенсивности движения (рабочий персонал, техническое обслуживание станции по взиманию платы за проезд, и т.д.). Она может варьироваться в диапазоне от 0,1 до 5 долларов США за автомобиль.

Государственная ставка дисконтирования это показатель, используемый для расчета ЧДД денежных потоков правительства.

Диаграмма денежных потоков

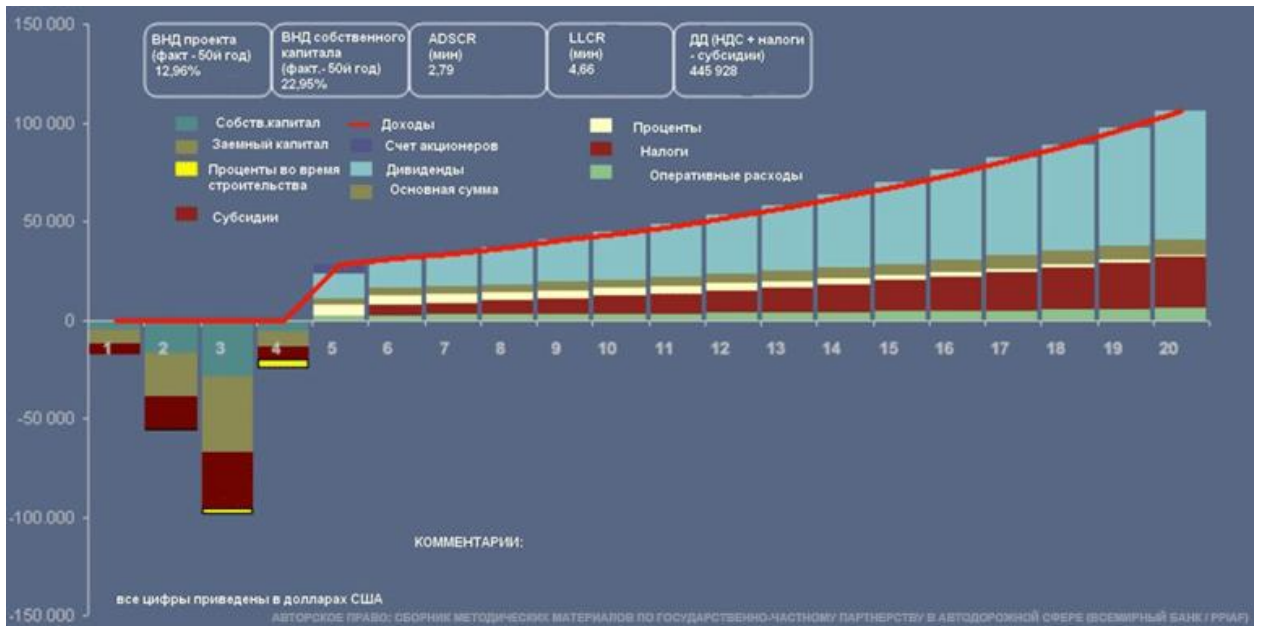
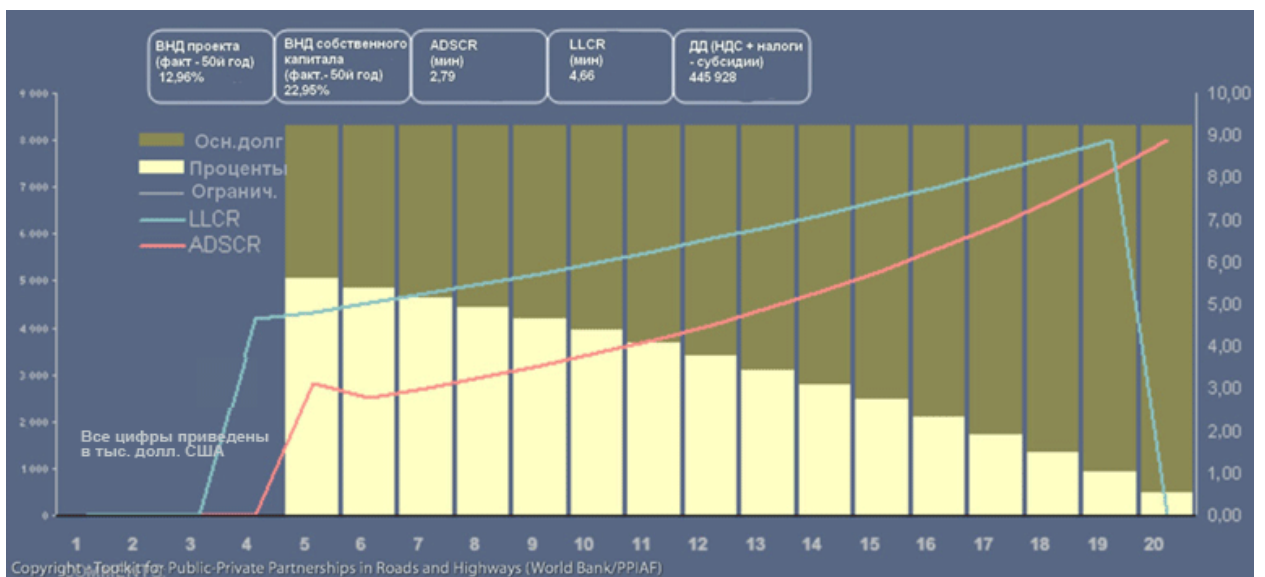


Диаграмма представляет все денежные потоки концессионной компании в течение периода действия концессии. Они делятся в соответствии с приоритетом выплат: Расходы на эксплуатацию > Налоги > Обслуживание долга > Дивиденды > Акционерный счет.

Акционерный счет представляет собой банковский счет, контролируемый акционерами компании (обычно финансовые ограничения на санкционированное распределение дивидендов ограничиваются чистой прибылью проекта) на которые переводятся остатки денежных средств (или снимаются в случае отрицательного баланса) до того момента, когда станет возможным их распределение в качестве дивидендов.

Когда баланс на акционерном счету недостаточен для обслуживания долга, акционеры должны восполнить разницу, что указывается на диаграмме как отрицательные дивиденды.

Диаграмма задолженности

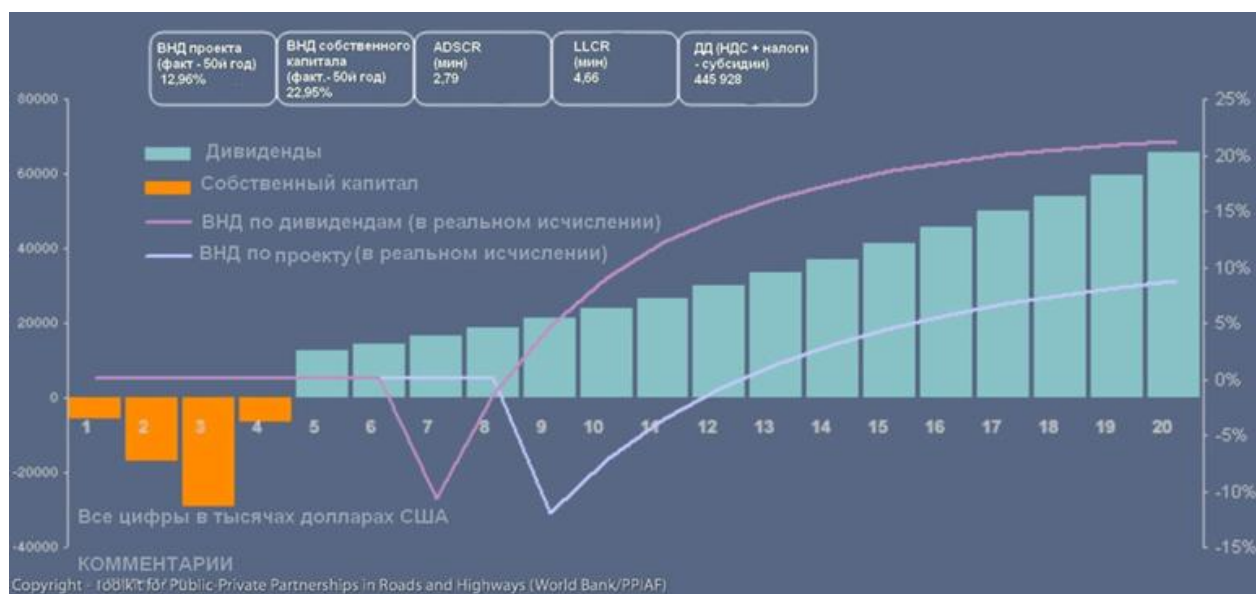


Эта диаграмма представляет, для *первых двадцати лет концессии*, отдельно для левой и правой осей:

1. Ежегодная выплата основного долга и процентов в период обслуживания долга (период отсрочки + период погашения)
2. Изменения двух основных банковских коэффициентов в течение периода погашения: годовой коэффициент обслуживания (покрытия) долга (ADSCR) и коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока действия кредитов (LLCR). Определение обоих коэффициентов предложено в «Сборнике» (Модуль 2 → «Финансовая оценка»).

Номинальная процентная ставка используется для расчета выплачиваемых годовых процентов.

Диаграмма дивидендов



Эта диаграмма отображает, для *первых двадцати лет концессии*, на двух различных осях:

1. Собственный капитал, мобилизованный акционерами компании в ходе строительства и дивиденды, полученные ими в период эксплуатации.
2. Изменения двух основных инвестиционных коэффициентов концессии: финансовая внутренняя норма доходности проекта (ВНД проекта) и ВНД акционерного капитала .

Графическая модель позволяет быстро убедиться в том, что ВНД проекта не зависит от финансовой структуры (субсидии, собственный капитал, условия кредитования) при том что ВНД акционерного капитала напрямую связан с ней.

Сводка допущений и результатов

СВОДКА ОСНОВНЫХ ДОПУЩЕНИЙ

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Период концессии	50	лет
Период строительства	4	лет
Стоимость строительства	170000	тыс \$
Амортизация нематериальных активов	45	лет

ФИНАНСОВАЯ СТРУКТУРА

Субсидия	30%	стоимости строительства
Акционерный капитал	30%	стоимости строительства
Долг		
Срок платежа	20	лет
Процентная ставка	6,0%	
Период отсрочки	4	года
Погашение долга	постоянный тип Р+I	

ТАРИФЫ И ИНТЕНСИВНОСТЬ ДВИЖЕНИЯ

Тариф с НДС	3,7	\$ за автомобиль
Интенсивность движения вначале	20600	автомобилей в день
Рост интенсивности движения	5,0%	

РАСХОДЫ НА ЭКСПЛУАТАЦИЮ

Фиксированная часть	1000	тыс.\$ в год
Переменная часть	0,1	\$ за автомобиль

ПРОЧИЕ КЛЮЧЕВЫЕ ПАРАМЕТРЫ

Темпы инфляции	4,0%
Корпоративный налог	30,0%
Ставка НДС	19,6%

СВОДКА РЕЗУЛЬТАТОВ

ПЛАН ФИНАНСИРОВАНИЯ

Освоение (в тысячах долларов США)	197167	Источники (в тысячах долларов США)	197167
Стоимость строительства (в номинальном выражении)	188343	Инвестиционная субсидия	56503
Капитализированный процент	8824	Акционерный капитал	56503
		Долг	84161

ФИНАНСОВЫЕ КОЭФФИЦИЕНТЫ

Минимальный ADSCR (годовой коэффициент обслуживания долга)	2.79
Минимальный LLCR (коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока действия кредитов)	4.66
Минимальный PLCR (коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока реализации проекта)	21.32

ДОХОДНОСТЬ ДЛЯ АКЦИОНЕРОВ

ВНД проекта после налогов (в реальном выражении)	12,96%
ВНД проекта после налогов (в номинальном выражении)	17,48%
ВНД акционерного капитала (в реальном выражении)	22,95%
ВНД акционерного капитала (в реальном выражении)	27,86%

ФИНАНСОВЫЕ ПОТОКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

ДД по субсидиям (тыс. долларов США)	-46,078
ДД по НДС (тыс. долларов США)	215519
ДД по корпоративным налогам (тыс. долларов США)	276487
ДД по государственным поступлениям (тыс. долларов США)	445928

На данном листе обобщаются допущения и результаты проекта.

Индикаторы/показатели проекта

ВНД проекта (в реал. выражении, 50-й год)	ВНД акционерного капитала (в реал. выражении, 50-й год)	ADSCR (мин.)	LLCR (мин.)	ДД (НДС + налог - субсидии)
12,96%	22,95%	2,79%	4.66	445928

На каждой из трех диаграмм показаны пять ключевых индикаторов/показателей проекта.

- **ВНД проекта** за последний год концессии в реальном выражении,
- **ROE** за последний год концессии в реальном выражении,
- **Минимальный LLCR,**
- **Минимальный ADSCR,**
- **ЧДД чистого финансового вклада правительства.** Правительство может предоставлять субсидии в ходе строительства и возвращать налоги и НДС в период эксплуатации. Показатель отображает чистый дисконтированный доход и финансовый баланс правительства в течение периода действия концессии.

Данные о проекте



Четырнадцать ключевых параметров проекта могут быть изменены на любой из трех диаграмм, которые затем автоматически уточняются. Интервал отклонений ограничен в целях обеспечения реалистичности значений.

Период концессии

Несмотря на то, что период концессии может быть установлен в промежутке между 7 и 100 годами, на диаграмме результаты показаны только за первые двадцать лет.

Стоимость строительства

Стоимость строительства может варьироваться от 5 миллионов долларов США до 5 миллиардов долларов США. Эта сумма представляет общие расходы за период строительства (1 – 5 лет). Шаги приращения корректируются соответствующим

образом и изменяются в зависимости от стоимости строительства. Стоимость строительства не включает НДС, однако индексируется на инфляцию. Номинальная стоимость строительства за год n будет рассчитываться по следующей формуле:

$$(\text{номинальная стоимость строительства})_{\text{год } n} = (\text{реальная стоимость строительства})_{\text{год } n} \times (1 + \text{темпы инфляции})^n$$

Могут использоваться две стрелки:

- инкремент правой стрелки - 250000 тысяч долларов США;
- инкремент левой стрелки - 5000 тысяч долларов США.

Расходы на эксплуатацию

Фиксированная часть расходов на **эксплуатацию колеблется** от 1 миллиона долларов США до 500 миллионов долларов США в год.

Могут использоваться два прокручиваемых списка:

- шаг списка справа - 10000 тысяч долларов США;
- шаг списка слева - 1000 тысяч долларов США.

Изначальная ежедневная интенсивность движения

Изначальная ежедневная интенсивность движения соответствует ежедневной интенсивности движения в первый год эксплуатации.

Могут использоваться две стрелки:

- инкремент стрелки справа - 2000 автомобилей в день;
- инкремент стрелки слева - 100 автомобилей в день.

Рост интенсивности движения

Рост интенсивности движения используется для составления прогноза интенсивности движения в период реализации проекта. Он может повышаться с шагом в 0,5%.

Тарифная ставка

Тарифная ставка соответствует среднему тарифу, выплачиваемому водителями в первый год эксплуатации, включая НДС. В следующие годы тарифная ставка корректируется с учетом инфляции.

Первоначальные поступления это сумма поступлений, генерируемых проектом в первый год эксплуатации. Эти поступления равняются первоначальной интенсивности движения умноженную на первоначальную тарифную ставку без НДС; оператор должен получить сборы с пользователей дорог, включая НДС и вернуть НДС государству.

Норма субсидии

Норма субсидии может быть скорректирована пользователем. Сумма долга рассчитывается с помощью модели до уровня 100% стоимости инвестиций (Собственный капитал + субсидия + долг = 100%).

Ставка собственного капитала

Ставка собственного капитала может быть скорректирована пользователем. Сумма долга рассчитывается с помощью модели до 100% стоимости инвестиций (Собственный капитал + субсидия + долг = 100%).

Срок выплаты долга

Срок выплаты долга = период отсрочки + период погашения основной суммы долга. Период концессии должен быть больше срока выплаты долга.

Процентная ставка

Процентная ставка - это номинальная ставка (с учетом инфляции). Она может варьироваться от 0% до 25%.

Период отсрочки

Период отсрочки - это период, на который откладывается выплата основной суммы долга. Этот срок не относится к выплатам по процентам. Период отсрочки корректируется в соответствии со сроком работ (строительства): период отсрочки должен превышать период проведения работ либо равняться ему.

Темпы инфляции

Темпы инфляции используется для прогнозирования поступлений и расходов на эксплуатацию, а также для расчетов реальных ставок финансовых показателей.

Ставка корпоративного налога

Корпоративный налог соответствует корпоративному налогу (налог на прибыль), выплачиваемому концессионной компанией. Эта ставка применяется к прибыли до уплаты налогов (Поступления - Расходы на эксплуатацию - Амортизация нематериальных активов - Финансовые издержки).

Ставка НДС

Ставка НДС используется для расчета НДС, выплачиваемого ежегодно государству частным партнером из поступлений по проекту. Модель предполагает возможность истребования этого НДС пользователями дорог.

Краткое содержание диапазона данных проекта

В следующей таблице описываются нижние и верхние пределы 14 проектных параметров.

Данные	Минимум	Максимум
Период концессии	7 лет	100 лет
Стоимость строительства	5 миллионов долларов США	5000 миллионов долларов США
Фиксированные расходы на эксплуатацию	1 миллионов долларов США	500 миллионов долларов США
Изначальная ежедневная интенсивность движения	0 автомобилей в день	120000 автомобилей в день
Рост интенсивности движения	0%	10%
Тарифная ставка	0,1 доллара США за автомобиль	100 долларов США за автомобиль
Норма субсидии	0%	100%
Доля акционерного капитала	0%	100%
Срок выплаты долга	Период отсрочки + 1	Период концессии
Процентная ставка	0%	25%
Период отсрочки	Продолжительность работ	8 лет
Темпы инфляции	0%	50%
Ставка налогообложения	0%	100%
Ставка НДС	0%	100%

Комментарии

Комментарии активируются в модели для информирования о вводе нереалистичных или невозможных данных. Например, если период действия концессии устанавливается ниже суммы периода погашения и периода отсрочки, появляется сообщение для предупреждения пользователя, и модель автоматически корректирует один из трех параметров для обеспечения согласованности. Аналогичным образом модель также автоматически корректирует финансовую структуру для обеспечения согласованности (Собственный капитал + субсидии + долг = 100%).

Числовая модель для симуляции финансовой ситуации автодорожных проектов в рамках ГЧП. Руководство для пользователя

Основные характеристики числовой финансовой модели

Общая информация

Этот финансовый инструмент основан на следующих основных критериях:

- Источники финансирования автодорожного проекта:
 1. **Собственный капитал**, предоставленный спонсорами, как процент от определенной пользователем стоимости строительства;
 2. **Долг** по кредитам, предоставленный коммерческими банками или специализированными агентствами, такими как Всемирный банк. Общая сумма задолженности по кредитам, предоставленных для проекта, определяется в трех траншах с различными ставками, сроками погашения и периодами отсрочки. Все эти транши указаны в одной валюте и имеют одинаковую очередность. Финансовая модель не учитывает вопросы валютного обмена. Выплата 3 траншей будет производиться по постоянному типу «основная сумма + проценты» (P + I»);
 3. **Тарифы** вплоть до четырех категорий в период эксплуатации;
 4. **Субсидии** органов власти страны, принимающей проект.
- Финансовая оценка рассчитывается по номинальным показателям основанным на определенных пользователем реальных значениях и темпах расширения (включая темпы инфляции расходов и коэффициента индексации тарифов и поступлений). В модели все данные представлены на едином листе - «Допущения».
- Диапазоны ввода данных предлагаются пользователю в листе «Допущения». Пользователь может выбрать цифру, используя стрелку.
- В финансовой модели интегрируются субсидии, которые могут быть предоставлены нанимающим органом в период эксплуатации. Для этих субсидий возможны два режима.
 1. Первый режим – это автоматический режим, когда субсидии, предоставляются нанимающим органом автоматически рассчитываются для обеспечения финансовой жизнеспособности проекта (т.е., для покрытия расходов на эксплуатацию и выплату долга). Это производится в рамках цели ADSCR, указанной пользователем в листе

«Допущения». Если проект жизнеспособен без субсидий, этот показатель будет установлен на 0 и механизм ADSCR не будет использоваться, так как существует достаточно средств для финансирования проекта в период эксплуатации. ADSCR будет затем рассчитываться на основании проектных средств.

2. Второй режим, «режим ввода», является фиксированным. Субсидии устанавливаются пользователем как общая сумма субсидий за весь период эксплуатации, эта сумма затем равным образом распределяется в течение года эксплуатации.

Ввод данных

Ключевые данные модели указаны в листе «Допущения». Данные вводят с использованием стрелок, при этом адекватность данных контролируется в режиме реального времени (например, соответствие между периодом концессии, сроками строительства и периодом эксплуатации).

Существует три типа данных:

- Данные, связанные с техническими и финансовыми параметрами проекта

Ячейки	Входные данные для определения проекта
--------	--

- Данные, связанные с национальными параметрами (например, экономические и фискальные данные)

Ячейки	Входные данные о стране, которые могут подлежать изменениям
--------	---

- Данные, связанные с финансовыми коэффициентами проекта

Ячейки	Значения по умолчанию, которые могут быть изменены при необходимости
--------	--

Случаи из практики

Случаи из практики определяются как значения по умолчанию в модели. Система автоматически производит сброс значений случаев из практики после нажатия кнопки «Изучение опыта» на листах «Допущения», «Диаграмма денежных потоков», «Диаграмма задолженности», «Диаграмма дивидендов» и «Диаграмма «Порядок согласований»».

Общие показатели

Протяженность	125 км, дорога 2x2 полосы
Срок концессии	50 лет
Продолжительность строительства	4 года

Интенсивность движения и тарифы

Категории транспортных средств	
Легковые автомобили (70%)	-
тяжелые автомобили (30%)	50 лет
Средняя ежедневная интенсивность движения при открытии	10000 автомобилей в день
Ежегодный рост интенсивности движения	3%
Сборы с пользователей дорог	
Категория 1	0,13 долларов США / автомобиль / км
Категория 2	0,25 долларов США / автомобиль / км

Стоимость строительства

Общая стоимость строительства	5,5 миллиона долларов США / км
-------------------------------	--------------------------------

Стоимость эксплуатации

Фиксированные расходы	
Расходы концессионера (1)	2 миллиона долларов США / в год
Фиксированные расходы на эксплуатацию	6 миллионов долларов США / в год
Расходы на крупные ремонтные работы дорожного полотна (2)	17% стоимости строительства за 3 года
Прочие расходы на техническое обслуживание	0,25% стоимости строительства за год
Переменные издержки (3)	
Средняя ежедневная интенсивность движения	<=10000 >10000 >20000 >30000 <=20000 <=30000
Расходы на автомобиль (в долларах США)	0,0 0,6 0,3 0,15

Финансовая структура

Акционерный капитал	10% общей стоимости строительства
1-я транша кредита	
Срок погашения	20 лет
Процентная ставка	4%
Период отсрочки	5 лет
Процент от общей суммы	80%
2-я транша кредита	
Срок погашения	15 лет
Процентная ставка	4,5%
Период отсрочки	6 лет
Процент от общей суммы	0,1
3-я транша кредита	
Срок погашения	10 лет
Процентная ставка	6%
Период отсрочки	6 лет
Процент от общей суммы	10%
Схема погашения	Годовой коэффициент обслуживания долга (ADSCR) = 1,3, используется для расчета субсидий
Комиссия (% общей стоимости строительства)	1,5%

Прочее

Тип начисления износа	линейный
Корпоративный налог	30%
НДС	19,6%
Темпы инфляции	2%
Дисконтная ставка для государства	8%

Финансовая структура

Комментарии:

- (1) **Расходы концессионера:** расходы концессионной компании в течение периода концессии (включая сроки строительства).
- (2) **Расходы на крупные ремонтные работы дорожного полотна:** эти текущие ремонтные работы производятся каждые 8 лет, но в финансовой отчетности они рассматриваются как годовые расходы (годовые расходы = 1/8 сметы).
- (3) **Переменные издержки:** эти издержки зависят от интенсивности движения в соответствии с регрессивной шкалой.

Периоды проекта

Год проведения исследования

Год проведения исследования соответствует текущему году проведения оценки проекта, который может предшествовать концессии и (или) времени строительства, если это так определено. **Начало периода эксплуатации** соответствует году открытия движения. **Начало периода эксплуатации** наступает после года проведения исследования периода строительства.

Концессии, строительство и эксплуатация

Период концессии: этот параметр варьируется от 5 до 100 лет.

Сроки строительства: предложен диапазон в 1-10 лет. **Сроки строительства** меньше либо равны: **год проведения исследования - начало периода эксплуатации.**

Период эксплуатации: этот показатель представляет разницу между периодами концессии и строительства. Период эксплуатации непосредственно следует за периодом строительства. Период отсрочки начинается с начала строительства. Период эксплуатации начинается в «год открытия движения в рамках проекта».

ДАТЫ И ПЕРИОД КОНЦЕССИИ		Исучаемый прецедент (значения по умолчанию)
Год исследования	2008	
Начало рабочего периода	2013	
Срок концессии от 5 до 100 лет (включая период строительства)	50	
Период строительства (от 1 до 10 лет)	4	

АВТОРСКОЕ ПРАВО: СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ (ВСЕМИРНЫЙ БАНК / РРІАҒ)

Стоимость строительства

Стоимость строительства рассчитываются на основании протяженности дороги и стоимости строительства за километр. Они могут либо быть распределены по времени строительства, либо указываться как процент ежегодно (предлагаются примеры нелинейного распределения).

Стоимость строительства указана как расходы в год проведения исследования по проекту и не включает НДС. Влияние инфляции на стоимость строительства учитывается в период строительства («Стоимость строительства в номинальном выражении»).

СТРОИТЕЛЬСТВО Точно

Протяженность магистрали (км) 125
 Стоимость строительства за км (за исключением налогов, в млн.долларов США) в 2008 г. 5,5

Итого расходы 687,5 млн.дол.США

Схема работ Линейная Особая

если ОСОБАЯ, введите данные

годы	2008	2009	2010	2011						
% объема работ	10%	30%	50%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Copyright - Toolkit for Public-Private Partnerships in Roads and Highways (World Bank/РРІАФ)

Для ввода данных могут использоваться две стрелки:

Протяженность дороги

- инкремент правой стрелки - 10 км;
- инкремент левой стрелки - 1 км.

Стоимость строительства за км.

- инкремент правой стрелки - 10 миллионов долларов США;
- инкремент левой стрелки - 0,5 миллиона долларов США.

Поступления

Поступления, связанные с транспортным движением

Модель позволять разделить уровни тарифов для 4 категорий транспортных средств. Эти тарифы приведены в долларах США за км в год проведения исследований по проекту и включают НДС.

В разборе случаев из практики создаются только два уровня тарифов: Категория 1 (значение по умолчанию: 0,13 долларов США) и Категория 2 (значение по умолчанию: 0,25 долларов США).

Так же, как и по отношению к тарифам, транспортное движение разделено на четыре категории транспортных средств. Могут быть избраны два профиля:

- **Автоматический профиль.** В этом случае для моделирования роста интенсивности движения используются три линейных коэффициента роста. Число лет между каждым коэффициентом роста может изменяться в соответствии с необходимостью.

ИНТЕНСИВНОСТЬ ДВИЖЕНИЯ Исучаемый прецедент
(значения по умолчанию)

Тип роста: Линейный Особый

Линейный рост

Год роста	от	до
1-й период	2013	2020
2-й период	2021	2030
3-й период	2031	2058

	Категория 1	Категория 2	Категория 3	Категория 4
Изначальное движение, в день, в 2013 г.	5,000	5,000	0	0
Ежегодный рост интенсивности движения				
до 2020 г.	3,00%	3,00%	0,00%	0,00%
с 2021 до 2030 г.	3,00%	3,00%	0,00%	0,00%
после 2031 г.	3,00%	3,00%	0,00%	0,00%

Особый трафик – перейдите к листу «Трафик» для ввода данных

ТАРИФИКАЦИЯ

	Категория 1	Категория 2	Категория 3	Категория 4
Тариф с НДС				
Дол. США за км в 2008 г.	0,13	0,25	0,00	0,00
Дол. США в 2008 г.	16,25	31,25	0	0

В этом примере, первый коэффициент роста распространяется на период вплоть до 2020 г. включительно, второй коэффициент распространяется на период с 2021 г. по 2030 г. включительно и третий коэффициент распространяется на период после 2031 г. Для ввода тарифных ставок могут использоваться две стрелки:

- инкремент правой стрелки - 0,2 долларов США за автомобиль;
- инкремент левой стрелки - 0,01 долларов США за автомобиль.
- **Специальный профиль** также может быть определен пользователем, с указанием годового количества автомобилей в день по четырем категориям.

Прогноз интенсивности движения вносится в лист «Транспортное движение». Пользователь может сформировать линейное движение на основании параметров «Линейного движения» и затем менять данные, или вводить иные данные. Отсутствующие данные генерируются автоматически в соответствии с темпами роста, указанными в «Линейном движении».

ПРОГНОЗ ИНТЕНСИВНОСТИ ДВИЖЕНИЯ Создание линейного трафика [Назад к содержанию](#)

Дата	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Категория 1	5,000	5,150	5,305	5,464	5,628	5,796	5,970	6,149	6,334	6,524	6,720	6,921	7,129
Категория 2	5,000	5,150	5,305	5,464	5,628	5,796	5,970	6,149	6,334	6,524	6,720	6,921	7,129
Категория 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Категория 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

АВТОРСКОЕ ПРАВО: СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ (ВСЕМИРНЫЙ БАНК / РРІАФ)

Другие поступления

Концессионер может иметь и иные поступления. Возможны три периода поступлений. Для каждого периода пользователь вводит сумму в реальном значении (значении на год проведения исследования). Поступления индексируются в соответствии с тарифами и уровнем поступлений (см. выше).

Например:

- Год проведения исследования: 2008 г.;
- Индексация поступлений: 3%;

- Поступления 2020 по 2030 гг.: 4 миллиона долларов США (в реальном выражении);
- Поступления на 2020 гг. (с «индексацией поступлений») = $4 \times 1,03^{2020-2008} = 4 \times 1,03^{12} = 5,703$ миллиона долларов США.

Индексация тарифов и поступлений

Тарифы и поступления не индексируются на инфляцию, однако может использоваться специальный коэффициент, который может быть определен пользователем.

ПРОЧИЕ ДОХОДЫ				
Годы	Сумма (млн.дол.США)	от	до	
1-й период	0.0	2013	2020	
2-й период	0.0	2021	2030	
3-й период	0.0	2031	2058	
Индексация тарифов и доходов				2.0%

Периодические издержки

Расходы на эксплуатацию делятся на две категории: фиксированные расходы (независимо от объемов движения) и переменные издержки.

Фиксированные расходы

Расходы концессионера

Эти годовые расходы покрывают все издержки концессионера (связанные с управлением концессией) за весь период действия концессии с начала строительства до окончания концессии.

Расходы на эксплуатацию

Эти годовые расходы связаны с эксплуатацией и их несет концессионер в период эксплуатации (по окончании периода строительства). Они включают затраты на содержание персонала, административные расходы, расходы, связанные со сбором платы за проезд, и т.д.

Расходы на крупные ремонтные работы дорожного полотна.

Крупномасштабное либо периодическое обслуживание автомобильных дорог производится каждые 'n' (должно быть указано пользователем) лет. Сумма представляет процент от стоимости строительства.

Расходы на простое обслуживание.

Этот годовой параметр относится к текущему обслуживанию дороги. Сумма представляет процент от стоимости строительства.

Переменные издержки

Переменные издержки зависят от интенсивности движения и соответствуют дополнительным расходам, возникающим в связи с ростом интенсивности движения (рабочий персонал, техническое обслуживание, и т.д.). Эти расходы рассчитываются следующим образом:

- От 0 до 10000 автомобилей в день, переменные издержки = ежедневная интенсивность движения x 365 x 0,0 долларов США;
- От 10000 до 20000 автомобилей в день, переменные издержки = (20000 - ежедневная интенсивность движения) x 365 x 0,6 долларов США;
- От 20 000 до 30 000 автомобилей в день, переменные издержки = 10 000 x 365 x 0,6 долларов США + (30 000 - ежедневная интенсивность движения) x 365 x 0,3 долларов США;
- Если ежедневная интенсивность движения > 30 000 автомобилей в день, переменные издержки = 10000 (автомобилей) x 365 x 0,6 долларов США + 10 000 x 365 x 0,3 долларов США + (ежедневная интенсивность движения - 30 000) x 365 x 0,15 долларов США.

Эти расходы повышаются в течение периода действия концессии при указанных темпах инфляции;

Фиксированные расходы		Исучаемый прецедент (значения по умолчанию)	
Издержки концессионера	2.0 млн. дол. США в год		
Оперативные расходы	6.0 млн. дол. США в год		
Большив дорожно-ремонтные работы	17.0% строительных расходов		каждые 8 лет
Мелкий дорожный ремонт	0.25% строительных расходов, в год		

Переменные эксплуатационные расходы				
Участки	1	2	3	4
Средний трафик в день	от 0 до 10000	от 10001 до 20000	от 20001 до 30000	> 30000
Переменные оперативные расходы	0.00 дол. США/авт.	0.60 дол. США/авт.	0.30 дол. США/авт.	0.150 дол. США/авт.

АВТОРСКОЕ ПРАВО: СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ (ВСЕМИРНЫЙ) БАНК / РРІАІА

Для ввода применяемой ставки для переменных расходов на эксплуатацию могут использоваться две стрелки:

- инкремент правой стрелки - 0,05 долларов США за автомобиль
- инкремент левой стрелки - 0,01 долларов США за автомобиль (или 0,005 для 4 транши).

Макроэкономические данные

Валюта

В модели используются значения в миллионах долларов США. Три транши кредита разработаны в той же валюте. В данной финансовой модели не рассматриваются вопросы обменного курса.

Корпоративный налог

Корпоративный налог (налог на прибыль) выплачивается с задержкой в один год. Сумма налога рассчитывается, принимая (i) валовую прибыль за год N и (ii)

аккумулированную валовую прибыль года N, в зависимости от того, которое из этих значений будет меньше.

Сумма корпоративного налога выплачивается в год N+1.

Другие налоги

Эта ставка может использоваться, если НДС в стране пользователя не применяется. Другие налоги рассчитывается как процент от всех годовых поступлений со сборов платы за проезд.

НДС (Налог на добавленную стоимость)

Эта ставка имеет прямое влияние на предполагаемые поступления государства, так как модель предполагает, что поступления государства будут заключаться в НДС за каждую категорию транспортных средств, выплачиваемый концессионной компанией со сборов платы за проезд.

Модель предполагает, что никто из пользователей дорог не может требовать возврата НДС от сборов за проезд.

Темпы инфляции

Базовая ставка установлена в модели на уровне 2% (значение по умолчанию). Эта ставка может быть изменена пользователем.

Ставка корпоративного налога	30.0%	▲▼
Ставки прочих налогов	0.0%	▲▼
Ставка НДС	19.6%	▲▼
Темпы инфляции в год исследования	2.0%	▲▼

АВТОРСКОЕ ПРАВО: СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ (ВСЕМИРНЫЙ БАНК / РРІАФ)

Финансовая структура

Финансовая структура концессионной компании включает три источника финансирования: собственный капитал, инвестиционные субсидии и заемный капитал.

Эти источники финансирования будут использоваться для финансирования: стоимости строительства, выплаты промежуточных процентов (которые будут капитализированы и включены в обслуживание долга), комиссия по кредиту, соответствующая проценту (указанному пользователем) суммы задолженности за каждый год, а также расходы концессионера.

Собственный капитал

Собственный капитал предоставлен акционерами концессионной компании. Пользователь может выбрать сумму собственного капитала как процент от стоимости строительства.

Инвестиционная субсидия

Государство также могут предоставить инвестиционные субсидии, которые также вводятся как процент от стоимости строительства.

Долг

Сумма долга рассчитывается с помощью модели до достижения 100% стоимость инвестиций (собственный капитал + субсидия + долг = 100% стоимость инвестиций). Инвестиционные издержки включают стоимость строительства, капитализированные проценты, комиссию по кредиту и расходы концессионера в ходе строительства.

Три транши кредита

Общее предоставленное для проекта кредитование делится на три транши. Каждая транша имеет собственный срок погашения и процентную ставку.

Пользователь может указать место каждой транши в общем проектном займе, введя соответствующие проценты. Транша с 0% не будет отражена.

Процентные ставки

Возможны три **фиксированных** процентных ставки, соответствующих 3 траншам кредита.

Периоды отсрочки по траншам

Период отсрочки – это период, в течение которого выплата **основной суммы долга** отложена, он начинается с начала строительства. Период отсрочки корректируется согласно срокам проведения работ (периоду строительства) и превышает либо равняется срокам проведения работ.

Схема погашения для трех траншей

Схема погашения каждой транши основана на постоянном типе **«основной долг + проценты»** (за исключением тех лет во время периода отсрочки, когда долг обслуживается только выплатой процентов).

Они погашаются в соответствии со своими сроками погашения, определяемыми пользователем в листе «Допущения» по соответствующим процентным ставкам.

Комиссии

Комиссии по кредиту соответствуют процентной доле от суммы задолженности и представляют собой издержки кредитного управления.

ИНВЕСТИЦИОННАЯ СУБСИДИЯ

Исучаемый прецедент
(значения по умолчанию)

Субсидия (от 0 до 100% общей суммы строительных расходов, за исключением капитализированных процентов)	0%	▾ ▾
--	-----------	--------

СОБСТВЕННЫЙ КАПИТАЛ

Собственный капитал (от 0 до 100% общей суммы строительных расходов, за исключением капитализированных процентов)	10%	▾ ▾
---	------------	--------

ЗАДОЛЖЕННОСТЬ

1-ая транша		
Срок выплаты, годы (включая период строительства)	20	▾ ▾
Процентная ставка	4.0%	▾ ▾
Отсрочка выплаты, годы (включая период строительства)	5	▾ ▾
2-ая транша		
Срок выплаты, годы (включая период строительства)	15	▾ ▾
Процентная ставка	4.5%	▾ ▾
Отсрочка выплаты, годы (включая период строительства)	6	▾ ▾
3-ая транша		
Срок выплаты, годы (включая период строительства)	10	▾ ▾
Процентная ставка	5.0%	▾ ▾
Отсрочка выплаты, годы (включая период строительства)	6	▾ ▾

Распределение финансирования

Выделение 1-й транши по отношению к общей сумме задолженности	80%	▾ ▾
Выделение 2-й транши по отношению к общей сумме задолженности	10%	▾ ▾
Выделение 3-й транши по отношению к общей сумме задолженности	10%	▾ ▾

КОМИССИЯ

Комиссия (% от суммы задолженности)	1.5%	▾ ▾
-------------------------------------	-------------	--------

АВТОРСКОЕ ПРАВО: СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ (ВСЕМИРНЫЙ) БАНК / РРІАФ

План финансирования

Три транши кредита используются наряду с собственным капиталом и инвестиционными субсидиями в соответствии с графиками финансирования строительства, выплаты капитализированных процентов и комиссии в ходе строительства.

Капитализированные проценты в ходе строительства рассчитываются на среднесрочный период.

Дата	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.		
Годы	1	2	3	4	Сумма	%
Источники	74,5	226,5	390,1	105,1	796,2	100,0%
Инвестиционные субсидии	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
Акционерный капитал	7,0	21,5	36,5	7,4	72,4	8,1%
Кредит - 1-я транша	54,0	163,8	282,4	77,3	577,5	72,5%
Кредит - 2-я транша	6,8	20,6	35,5	10,0	72,9	9,1%
Кредит - 3-я транша	6,8	20,6	35,7	10,4	73,5	9,2%
Освоение	74,5	226,5	390,1	105,1	796,2	100,0%
Капитализированные проценты	1,4	6,9	18,3	27,5	54,0	6,8%
Стоимость строительства (в номинальном выражении)	70,1	214,6	364,8	74,4	723,9	90,9%
Расходы концессионера	2,0	2,1	2,1	2,2	8,4	1,1%
Комиссия (% от кредита)	1,0	2,9	5,0	1,0	9,9	1,2%

Непогашенный долг на конец периода, 1-я транша	54,0	217,8	500,2	577,5
Непогашенный долг на конец периода, 2-я транша	6,8	27,3	62,8	72,9
Непогашенный долг на конец периода, 3-я транша	6,8	27,4	63,2	73,5

Суммы в миллионах долларов США

Эксплуатационные субсидии

Если сборы за проезд в рамках проекта оказываются недостаточными для покрытия его годовых расходов на эксплуатацию и обслуживание долга, для проекта должны быть выделены годовые эксплуатационные субсидии вплоть до максимального срока погашения трех траншей кредита.

В листе «Допущения» предусмотрены для режима расчета субсидий в разделе «тип режима»:

1. В **1 режиме** субсидии рассматриваются как **результат** финансовой модели.

Они выделяются для проекта ежегодно при необходимости до окончательной выплаты по трем траншам в целях обеспечения годового коэффициента обслуживания долга (ADSCR), указанного пользователем (лист «Допущения» - Финансовая структура) по следующей формуле:

$$\text{Субсидии} = (\text{ADSCR} \times \text{обслуживание долга}) + \text{Расходы на эксплуатацию} - \text{Поступления}$$

Примечание: Если годовые сборы за проезд в рамках проекта являются достаточными, уровень субсидий будет установлен на 0, так как проект будет иметь достаточно средств для финансовой жизнеспособности без необходимости в субсидиях.

2. В «режиме ввода» (2 режим) пользователь указывает **общую сумму субсидий, которые должны быть предоставлены для проекта в период эксплуатации.**

В этом режиме расчеты производятся на основании общей суммы субсидий, указанной пользователем. Субсидии, таким образом, не высчитываются, как в 1 режиме, а фиксируются пользователем.

В целях расчетов общая сумма субсидий распределяется равномерно в течение годового периода эксплуатации.

The screenshot shows a software interface with two radio buttons. The first is selected: 'Режим 1. Расчет на основании ADSCR'. Below it is a text box containing 'Для расчета используется миним. годовой коэффициент обслуживания задолженности' and a value of '1.3'. The second radio button is 'Режим 2. Фиксированная сумма', with a text box below it containing 'Сумма, которая будет ежегодно поровну делиться на период эксплуатации' and a value of '0'. To the right, there is a button labeled 'Изучаемый прецедент (значения по умолчанию)'. At the bottom right, it says 'Млн. дол. США в 2008-м году'. At the bottom center, there is a small copyright notice: 'АВТОРСКОЕ ПРАВО: СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ (ВСЕМИРНЫЙ БАНК / РРІАҒ)'.

Бухгалтерский учет

Распределение дивидендов

Сумма распределяемых средств в год N составляет сумму нераспределенной прибыли в год (N-1) и прибыль за год N, в зависимости от того, которая из этих сумм является меньшей, между балансом наличности в год N и суммой распределяемых средств в год N, распределяется между акционерами в год N.

В год, следующий за последним годом концессии все доступные денежные потоки по дивидендам, если таковые существуют, распределяются между спонсорами концессионной компании.

Амортизация основных фондов

Проектные активы (т.е., стоимость строительства), а также капитализированный процент в ходе строительства для трех траншей кредита амортизируются в течение периода эксплуатации. Возможны три типа амортизации основных фондов.

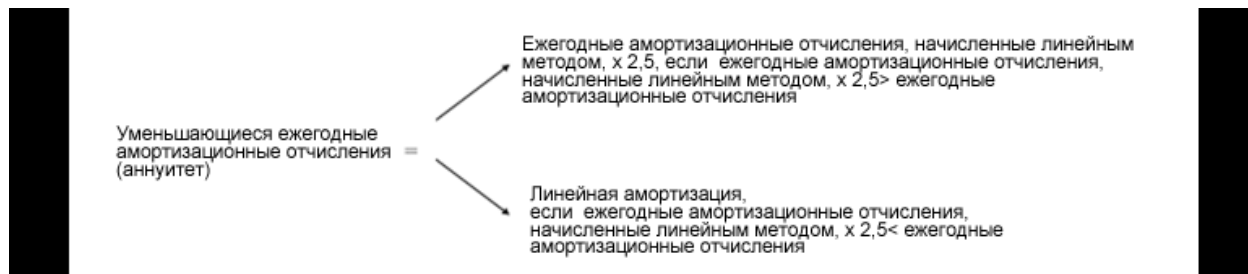
Линейная амортизация основных фондов

Общая сумма активов и капитализированных процентов по окончании сроков строительства амортизируется ежегодно на ту же сумму до окончания срока концессии.

Понижающая амортизация основных фондов

Этот тип амортизации основных фондов используется в пользу концессионной компании в первые годы концессии, так как плата за амортизацию основных фондов превышает линейный аннуитет (концессионная компания, таким образом, платит меньшую сумму корпоративного налога в первые годы эксплуатации, если применяется этот тип амортизации основных фондов).

Понижающая амортизация основных фондов основана на линейной амортизации основных фондов с применением выбранного коэффициента (2,5 в финансовой модели). Расчет производится следующим образом:



Прогрессивная амортизация основных фондов

Данный тип амортизации основных фондов может рассматриваться как амортизация основных фондов в ручном режиме. Период эксплуатации делится на три периода. Пользователь вводит предельные сроки этих периодов.

- Период 1:** один коэффициент (≤ 1) применяется для линейной амортизации основных фондов
- Период 2:** коэффициент, применяемый для линейной амортизации основных фондов, рассчитывается автоматически. Он зависит от длительности периодов и коэффициента 1 периода. Этот коэффициент превышает или равен 1.
- Период 3:** используется линейная амортизация основных фондов.

Тип амортизации активов: Линейная Дегрессивная Прогрессивная

Исучаемый прецедент (значения по умолчанию)

Регрессивный профиль

Коэффициент: 2.5

Прогрессивный профиль

Коэффициенты применяются к линейной амортизации

Конец 1-го периода: 2019

Конец 2-го периода: 2032

Коэффициенты

с 2013 по 2019 гг.: 0.8

с 2020 по 2032 гг.: 1.1

с 2033 по 2058 гг.: Линейный профиль

АВТОРСКОЕ ПРАВО. СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В АВТОДОРОЖНОЙ СФЕРЕ (БОСВИРНЫЙ БАНК / РРІАФ)

В финансовой модели указывается предположение об амортизации основных фондов в течение периода эксплуатации. В целом, амортизация основных фондов связана с жизненным циклом активом, который может быть короче периода эксплуатации.

Результаты

Годовой коэффициент обслуживания долга (ADSCR), коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока действия кредитов (LLCR) и коэффициент покрытия обязательств на протяжении периода реализации проекта (PLCR) определяются в течение периода эксплуатации.

Финансовые коэффициенты

Коэффициент задолженности / (задолженность + акционерный капитал) в конце периода строительства	90,91%
Минимальный ADSCR (Годовой коэффициент обслуживания долга)	1,30
Минимальный LLCR (коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока действия кредитов)	1,39
Минимальный PLCR (коэффициент покрытия обязательств на протяжении периода реализации проекта)	4,06
Средний срок общей задолженности по окончании строительства (годы)	9,0
Средняя процентная ставка в период эксплуатации	4,10%

Коэффициент задолженности (задолженность + акционерный капитал) по окончании периода строительства

Этот коэффициент естественно ближе к части задолженности, относящейся к стоимости строительства.

ADSCR (годовой коэффициент обслуживания долга)

В 1 режиме ADSCR используется для определения суммы субсидий в период эксплуатации. В этом случае ADSCR является вводным показателем в модели, как описано в разделе 9 данного Руководство для пользователя.

Во 2 режиме ADSCR является результатом модели, так она больше не является корректирующей переменной, используемой для расчета суммы субсидий, необходимой для рентабельности проекта. В этом режиме объем субсидий фиксируется и ADSCR, таким образом, рассчитывается по следующей формуле:

[cd-Ð²ÐµÑÑÑÐ, ÑÑ](#) [RU\6\financial_models\images\6-numericalmodel-15.gif](#)

$$ADSCR_n = \frac{(CAFDS)_n}{\sum_{i=1}^3 \text{Обслуживание долга}_{i,n}}$$

Где:

i: номер транши, $1 < i < 3$

n: текущий год

(Обслуживание долга) $_{i,n}$ = Основная сумма $_{i,n}$ + Проценты $_{i,n}$

CAFDS = Средства, доступные для обслуживания долга =

- Поступления от эксплуатации
- + Прочие поступления
- + Субсидия
 - Стоимость строительства
 - Фиксированные эксплуатационные расходы
 - Переменные эксплуатационные расходы
 - Корпоративный налог
 - Прочие налоги
- + Выбор транши 1
- + Выбор транши 2
- + Выбор транши 3
 - Комиссия.

LLCR (коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока действия кредитов)

Определяемый в финансовой модели LLCR рассчитывается для общей суммы задолженности (т.е., суммы трех траншей) по следующей формуле:

$$LLCR_n = \frac{\text{Текущая стоимость} \sum_{j=n+1}^{\text{максимальный срок погашения трех траншей}} (CAFDS)_j}{\text{Сумма долга к погашению}_n \text{ на конец периода}}$$

Где:

CAFDS соответствует вышеупомянутому элементу и

Непогашенная задолженность на конец периода к общей непогашенной сумме трех траншей кредита по окончании года n.

Дисконтированная стоимость средств, доступных для обслуживания долга с года n+1 до конца максимального срока погашения трех траншей дисконтируется на процентную ставку, равную средневзвешенной процентной ставке по трем траншам кредита.

Финансовая модель предлагает пользователю минимальный размер LLCR (лист «Результаты»), рассчитанный на основании максимального срока погашения трех траншей кредита.

PLCR (коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока реализации проекта)

Предложенный в модели PLCR рассчитывается по следующей формуле:

$$PLCR_n = \frac{\text{Текущая стоимость} \left(\sum_{j=n+1}^{\text{конец периода концессии}} (CAFDS)_j \right)}{\text{Сумма долга к погашению}_n \text{ на конец периода}}$$

Минимальный размер PLCR указан в листе «Результаты».

Средний срок общей задолженности

Средний срок трех траншей кредита рассчитывается по следующей формуле:

$$\text{Средний срок погашения} = \frac{\sum_{j=\text{первый год эксплуатации}}^{\text{максимальный срок погашения трех траншей}} (\text{Сумма выплат основной суммы долга по каждому траншу} * j)}{\sum \text{Сумма долга к погашению по каждому траншу на конец периода строительства}}$$

Средний срок рассчитывается на основании первого года эксплуатации.

Средняя процентная ставка по долгам

Эта ставка является средней ставкой для трех траншей кредита.

Доходность для акционеров

ВНД проекта после уплаты налогов (в номинальном выражении) в 2009 г. 9,96%

ВНД проекта после уплаты налогов (в реальном выражении) в 2009 г. 7,81%

Срок погашения (годы, период эксплуатации) 13

ЧДД проекта (в миллионах долларов США) -18

Сумма дивидендов в реальном выражении в 2008 г. (в миллионах долларов США) 3,677

ВНД акционерного капитала (в номинальном выражении в 2009 г.) 24,79%

ВНД акционерного капитала (в реальном выражении) в 2009 г. 22,34%

ВНД проекта

ВНД проекта это ставка, удовлетворяющей условиям следующей формулы:

$$\sum_{i=\text{первый год эксплуатации}}^{\text{конец периода концессии}} \frac{(OCFBF)_i}{(1 + \text{ВНД})^i} = 0$$

Где:

i: номер транши, $1 \leq i \leq 3$

OCFBF эксплуатационные потоки наличных до финансирования

Поступления от эксплуатации

+ Прочие поступления

+ Субсидия

- Стоимость строительства

- Фиксированные эксплуатационные расходы

- Переменные эксплуатационные расходы

- Корпоративный налог (без процентов до

долгам и субсидии)

- Прочие налоги

OCFBF не учитывает субсидию и влияние процентов по долгам в расчете корпоративного налога.

Эта ставка представлена в номинальном выражении и в реальном выражении в листе «Результаты».

Период окупаемости

Период окупаемости – это время, которое занимает проект для возмещения первоначальных капиталовложений: более короткие периоды окупаемости, очевидно, предпочтительнее длительных периодов окупаемости.

Однако этот метод анализа устанавливает серьезные ограничения, так как он не обеспечивает адекватный учет стоимости денег во времени, риски, финансирование или другие важные факторы, такие как альтернативные издержки.

ЧДД проекта (Чистый дисконтированный доход)

Эксплуатационные потоки наличных до проектного финансирования снижаются на вводную ставку дисконтирования для государства (значение по умолчанию: 8%):

$$\text{ЧДД проекта} = \sum_{i=\text{первый год эксплуатации}}^{\text{конец периода концессии}} \frac{(OCFBF)_i}{(1 + t)^{i-\text{год исследования}}}$$

Где:

t - минимальный ВНД проекта, зависящий от страны и финансовых рынков. ЧДД рассчитывается для первого года строительства.

ВНД акционерного капитала (Внутренняя норма доходности)

Этот коэффициент определяют рентабельность инвестиций (собственного капитала) для акционеров. Он рассчитывается на весь период действия концессии и определяется в реальном и номинальном исчислении для первого года строительства.

ОСФВФ = Эксплуатационные потоки наличных до финансирования =

Следующая формула используется для расчета ВНД акционерного капитала:

$$\sum_{i=\text{первый год эксплуатации}}^{\text{конец периода концессии}} \frac{\text{Вложенный собственный капитал}_i + \text{дивиденды}_i}{(1 + \text{ВНД})^i} = 0$$

Где:

Вложенный собственный капитал это собственный капитал, предоставленный спонсорами в год i ,

Дивиденды – это дивиденды, выплаченные акционерам в год i .

ВНД акционерного капитала рассчитывается в реальном выражении (через дефлированные денежные потоки) и в номинальном выражении (собственный капитал - дивиденды).

Компании-спонсоры обращают основное внимание на ВНД акционерного капитала проекта и сопоставляют его с собственной **минимальной ставкой доходности**. Минимальная ставка доходности представляет собой ставку доходности, которую проект должен достигнуть для удовлетворения требований инвесторов (минимальный приемлемый ВНД акционерного капитала). Если проект генерирует доходность, превышающую минимальную корпоративную ставку доходности, он считается финансово рентабельным.

Финансовые потоки государственных органов

Сумма субсидий в реальном выражении в 2008 г. (в 293,4 миллионах долларов США)
 ДД по субсидиям в 8 % в реальном выражении 2008 (в 146,9 миллионах долларов США)

Сумма НДС (и другие налоги) в реальном выражении в 2008 г. 1370,9 (в миллионах долларов США)
 ДД по НДС (и другим налогам) в реальном выражении 2008 (в 185,2 миллионах долларов США)

Сумма корпоративных налогов в реальном выражении в 2008 1583,3 г. (в миллионах долларов США)
 ДД по налогам в реальном выражении 2008 (в миллионах 175,5 долларов США)

Сумма государственных поступлений (-субсидии + НДС + корпоративный налог) +2660,8
 ДД по государственным поступлениям в реальном выражении 2008 213,8

Дисконтированный доход по субсидиям – НДС и корпоративный налог

Общая сумма субсидий в течение периода концессии снижается на реальную государственную дисконтную ставку, указанную пользователем в листе «Допущения».

ДД по субсидиям рассчитывается для года проведения исследования по проекту по следующей формуле:

$$\text{Текущая стоимость субсидий} = \sum_{i=\text{первый год эксплуатации}}^{\text{конец периода концессии}} \frac{(\text{Субсидии})_i}{(1 + r + \text{инфляция})^{i-\text{год исследования}}}$$

Где:

Infl - темпы инфляции в год исследования,

r - ставка дисконтирования для государства в реальном выражении.

Дисконтированная стоимость НДС

НДС на автомобили является первым источником поступлений нанимающего органа в финансовой модели. ЧДД рассчитывается для года проведения исследований по проекту по следующей формуле:

$$\text{Текущая стоимость НДС} = \sum_{i=\text{первый год эксплуатации}}^{\text{конец периода концессии}} \frac{(\text{НДС})_i}{(1 + r + \text{инфляция})^{i-\text{год исследования}}}$$

Где:

Infl - темпы инфляции в год исследования,

r - ставка дисконтирования для государства в реальном выражении.

Дисконтированная стоимость корпоративного налога

Корпоративный налог является вторым источником поступлений нанимающего органа в финансовой модели. ЧДД рассчитывается для года проведения исследований по проекту по следующей формуле:

$$\text{Текущая стоимость корпоративного налога} = \sum_{i=\text{первый год эксплуатации}}^{\text{конец периода концессии}} \frac{(\text{Корпоративный налог})_i}{(1 + r + \text{инфляция})^{i-\text{год исследования}}}$$

Где:

Infl - темпы инфляции в год исследования,

r - ставка дисконтирования для государства в реальном выражении.

Пределы ежедневной интенсивности движения

В листе «Результаты» также указывается минимальная и максимальная «ежедневная интенсивность движения» согласно категориям транспортных средств в течение периода эксплуатации, т.е., до конца концессии, в соответствии с расчетами, основанными на изначальной ежедневной интенсивности движения и темпах роста интенсивности движения. Эти пределы позволяют пользователю проверять соотношение движения с возможностями дороги или другими соответствующими показателями.

Проверка финансовых результатов

Введенные данные могут быть скорректированы в режиме реального времени с использованием стрелок.

Пользователю доступны следующие тесты на листе «Результаты», позволяющие проверить последовательность результатов. На том же листе обеспечена возможность проведения общего теста, объединяющего все детальные тесты. При появлении ошибки в детальных тестах, этот тест дает отрицательный результат и появляется сообщение.

Банкротство или бедственное финансовое положение

Этот тест устанавливает, является ли концессионная компания банкротом и находится ли она в бедственном финансовом положении (условия соответствуют условиям в соответствующем государстве-бенефициарии).

Результаты теста являются положительными (т.е., компания признается банкротом), если сумма накопленных убытков в два раза превышает собственный капитал (этот коэффициент может быть изменен пользователем). В таком случае указывается год банкротства (либо бедственного финансового положения).

Примечания: этот тест соответствует условиям, применяемым во Франции, и не может быть напрямую связан с финансовой устойчивостью проекта.

Расчет ВНД акционерного капитала > Минимальная ставка доходности

Минимальная ставка доходности зафиксирована в финансовой модели на уровне 13% в реальном выражении. Предполагается, что частные компании будут участвовать в проекте только в том случае, если они смогут получить ВНД акционерного капитала > 13%.

Если проектное моделирование не показывает соответствующего необходимого уровня ВНД акционерного капитала, результаты теста признаются отрицательными.

Лист «Проверка баланса»

Проверка равенства цифр освоения и выделенных средств по каждому году баланса.

Система графического моделирования

Система графического моделирования была добавлена к числовой модели для предоставления основных финансовых параметров проекта в графической форме и их чувствительности к изменениям ряда основных допущений. Диаграммы изменяются в режиме реального времени, отражая изменения в данных о проекте.

Предложено четыре диаграммы: диаграмма денежных потоков, диаграмма задолженности, диаграмма дивидендов, диаграмма «Порядок согласований».

Диаграмма денежных потоков

Диаграмма представляет все денежные потоки концессионной компании в течение периода действия концессии.

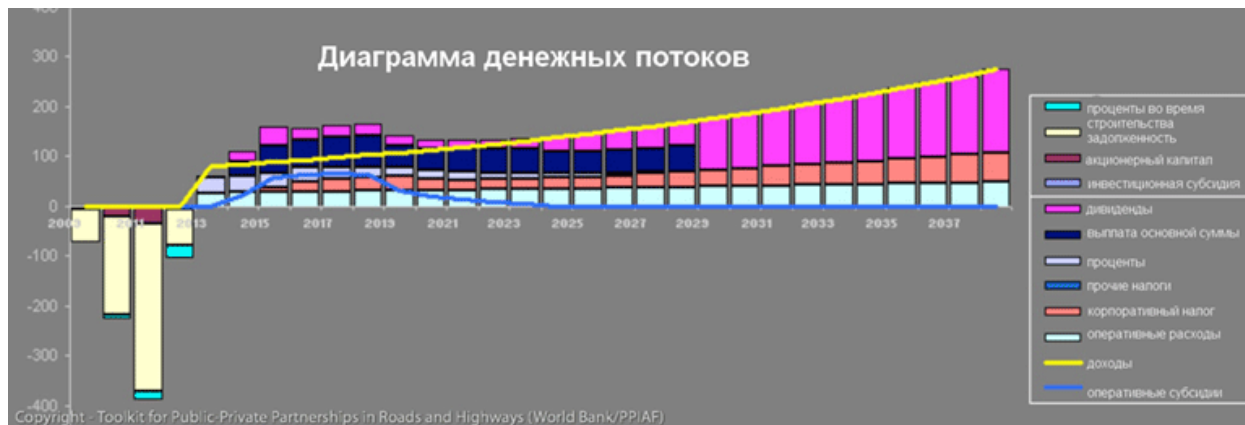


Диаграмма задолженности

Эта диаграмма представляет отдельно для левой и правой осей:

1. Годовые выплаты основной суммы и процентов в период обслуживания долга (период отсрочки + период погашения)
2. Изменения двух основных банковских коэффициентов в течение периода погашения: годовой коэффициент обслуживания (покрытия) долга (ADSCR) и коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока действия кредитов (LLCR).

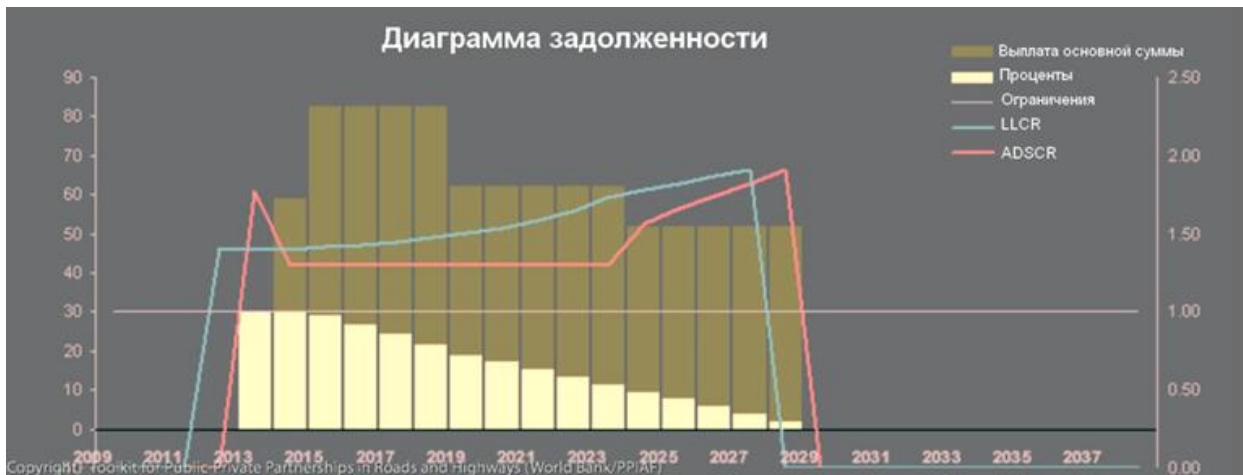


Диаграмма «Дивиденды»

Эта диаграмма отображает отдельно для левой и правой осей:

1. Собственный капитал, мобилизованный акционерами компании в ходе строительства и дивиденды, полученные ими в течение периода действия концессии.
2. Изменения двух основных инвестиционных коэффициентов концессии: финансовая внутренняя норма доходности (ВНД) проекта и ВНД акционерного капитала.

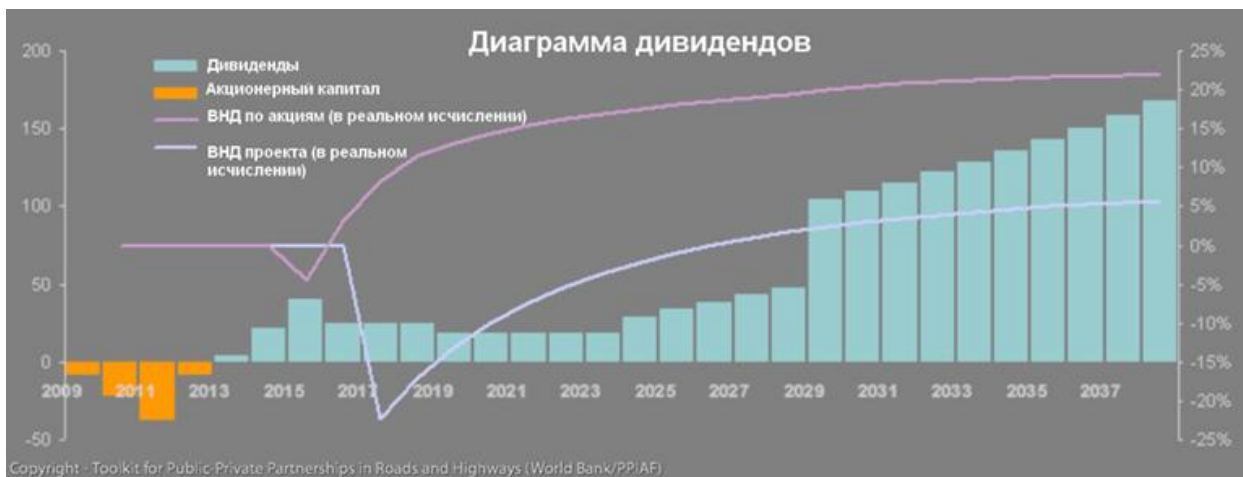
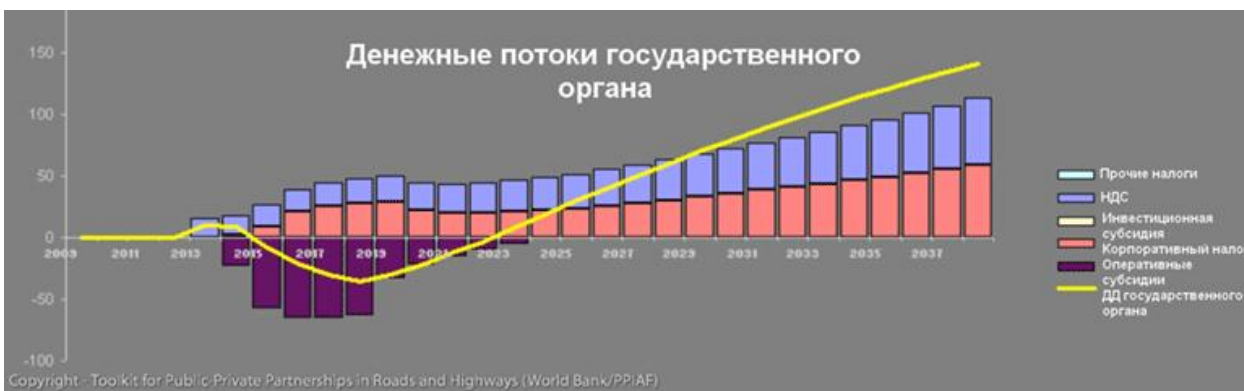


Диаграмма денежных потоков государственного органа

Диаграмма представляет все денежные потоки государственного органа в течение периода действия концессии и ЧДД этих денежных потоков.



Проектные индикаторы и коэффициенты

Каждая из четырех диаграмм отражает семь ключевых индикаторов/показателей проекта.

1. Проектные индикаторы, не зависящие от плана финансирования
 - ВНД проекта за последний год концессии в реальном выражении;
 - Выплаты по проекту
 - ЧДД проекта;
2. Финансовые индикаторы, зависящие от плана финансирования
 - ВНД акционерного капитала за последний год концессии в реальном выражении,
 - Минимальный ADSCR
 - Минимальный LLCR
3. Государственный показатель
 - ЧДД денежных потоков правительства. Правительство может предоставить инвестиции и (или) эксплуатационные субсидии и возместить налоги и НДС в период эксплуатации. Этот индикатор показывает чистый дисконтированный доход и финансовый баланс для правительства в течение периода концессии.

ВНД акционерного капитала (в реальном выражении на 50-й год) 22,34%

ВНД проекта (факт. -50й год)	Выплата	ЧДД проекта	ВНД собственного капитала (факт. -50й год)	DSCR (мин.)	LLCR (мин.)	ДД (НДС + налоги - субсидии)
7.81%	13	-18	22.34%	1.30	1.39	213.794

Основные данные о проекте

Пятнадцать основных допущений могут быть изменены в каждой из трех диаграмм, которые уточняются автоматически. Интервал отклонений был сознательно ограничен практическими значениями.

Период концессии	Отклонения				Инвестиц. субсидия	Собственный капитал	Первая транша кредита				Оперативная субсидия		Инфляция	Индекс тарифов и доходов	Корпорат. налог
	Строит. расходы	Операц. расходы	Изначальная интенсивность движения	Ставка тарифа			Оск. сумма 1-й транши	Срок выплаты кредита	Процентная ставка	Отсрочка	<input checked="" type="radio"/> Расчет на основании ADSCR	<input type="radio"/> Индексированная сумма			
50	0%	0%	0%	0%	0%	10%	80%	20	4.0%	5	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	2.0%	2.0%	30.0%

Возможны два типа изменений:

1. Ввод нового значения: период концессии, сроки строительства, ставка собственного капитала, ставка инвестиционных субсидий, задолженность по первой транше, эксплуатационная субсидия, темпы инфляции, ставка корпоративного налога
2. Ввод изменений в изначальные значения: стоимость строительства, расходы на эксплуатацию, изначальная ежедневная интенсивность движения и тарифная ставка.

Диапазон проектных значений – краткий обзор

В следующей таблице показаны нижние и верхние пределы основных проектных значений.

Проектные значения	Минимум	Максимум
1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ И СТРОИТЕЛЬСТВО		
Год проведения исследования	2000 г.	2050 г.
Начало периода эксплуатации	Год проведения исследования +1	Год проведения исследования +10
Период концессии	Максимум (5 лет; период строительства +1)	100 лет
Период строительства	1 год	10 лет
Протяженность дороги	1 км	1000 км
Стоимость строительства / км	0,5 миллиона долларов США	200 миллионов долларов США
2. ИНТЕНСИВНОСТЬ ДВИЖЕНИЯ И ТАРИФЫ		
Изначальная ежедневная интенсивность движения	0 автомобилей в день	120000 автомобилей в день
Ежегодный прирост интенсивности движения	0%	100%
Тарифы	0 долларов США за км	20 долларов США за км
3. РАСХОДЫ НА ЭКСПЛУАТАЦИЮ		
Фиксированные расходы - расходы концессионера	0 миллионов долларов США	100 миллионов долларов США
Фиксированные расходы - расходы на эксплуатацию	0 миллионов долларов США	100 миллионов долларов США
Фиксированные расходы – крупный ремонт	0% от стоимости строительства	20% от стоимости строительства
Фиксированные расходы – крупный ремонт (частота)	1 год	10 лет
Фиксированные расходы - простое техническое обслуживание	0% от стоимости строительства	5% от стоимости строительства

Переменные расходы на эксплуатацию (за автомобиль) - транша 1	0 долларов США	2 доллара США
Переменные расходы на эксплуатацию (за автомобиль) - транша 2	0 долларов США	2 доллара США
Переменные расходы на эксплуатацию (за автомобиль) - транша 3	0 долларов США	2 доллара США
Переменные расходы на эксплуатацию (за автомобиль) - транша 4	0 долларов США	2 доллара США
4. ФИНАНСОВАЯ СТРУКТУРА		
Акционерный капитал	0%	100%
Субсидия	0%	90%
Срок выплаты долга	Период отсрочки +1	Период концессии
Долг - процентная ставка	0%	25%
Долг - период отсрочки	Период строительства	Срок выплаты долга -1
Комиссия по кредиту	0%	30%
5. АМОРТИЗАЦИЯ		
Регрессивный коэффициент амортизации	1	5
Прогрессивный коэффициент амортизации	0,1	1
6. НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ И ИНФЛЯЦИЯ		
Корпоративный налог	0%	100%
Прочие налоги	0%	100%
Ставка НДС	0%	100%
Темпы инфляции	0%	100%
7. ЧАСТНЫЙ ПАРТНЕР		
Минимальная ВНД акционерного капитала в реальном выражении	8%	50%
Минимальная ВНД проекта в реальном выражении	10%	50%
8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ		
Дисконтная ставка для государства в реальном выражении	2%	15%
9. РЕЖИМ ЭКСПЛУАТАЦИОННЫХ СУБСИДИЙ		
Минимальный годовой коэффициент обслуживания долга	1,1	1,4
Фиксированная сумма	0	= стоимость_строительства/ 10

Основные вопросы

Роль ГЧП	
<i>Почему ГЧП имеет большое значение для развивающихся стран?</i>	Модуль 1 -> «Зачем нужно ГЧП?»
<i>Какую роль ГЧП должно играть в политике по развитию дорожного сектора?</i>	Модуль 1 -> «Применение ГЧП»
<i>В чем заключаются преимущества и недостатки ГЧП?</i>	Модуль 1 -> «Преимущества ГЧП»
<i>Какова предыстория создания ГЧП?</i>	Модуль 1 -> «Исторический контекст»
<i>Какие существуют важные примеры применения ГЧП в мире?</i>	Модуль 6 -> «Изучение международного опыта»
<i>Какие уроки были извлечены из существующих программ ГЧП?</i>	Модуль 1 -> «Уроки, извлеченные из действующих программ ГЧП»
<i>Кем являются основные игроки ГЧП?</i>	Модуль 1 -> «Основные участники и их функции»
Благоприятные условия ГЧП	
<i>Какие условия являются благоприятными для реализации ГЧП?</i>	Модуль 1 -> «Создание условий для развития ГЧП»
<i>Как механизмы ГЧП могут быть адаптированы к контексту и ограничениям страны?</i>	Модуль 1 -> «Адаптация ГЧП к страновому контексту»
<i>Какие политические рамки способствуют успешности проектов ГЧП?</i>	Модуль 3 -> «Концепция ГЧП»
<i>Необходимы для ГЧП соответствующие правовые рамки?</i>	Модуль 4 -> «Подход» -> «Обеспечение благоприятных условий для ГЧП»
<i>Каким образом должны оцениваться и корректироваться правовые рамки?</i>	Модуль 4 -> «Законодательство»
<i>Примеры из опыта стран</i>	Модуль 6 -> «Изучение международного опыта -> «Индонезия» Модуль 6 -> «Изучение международного опыта -> «Индия» Модуль 6 -> «Изучение международного опыта -> «Соединенное Королевство»
Конкурентный процесс	
<i>В чем заключается воздействие рыночного потенциала на развитие ГЧП?</i>	Модуль 1 -> «Определение партнерских отношений» -> «Недостатки ГЧП»
<i>Как уровень конкуренции влияет на эффективность ГЧП?</i>	Модуль 2 -> «Сфера охвата» -> «Влияние на конкуренцию»
<i>Каким образом действия правительства могут способствовать развитию ГЧП?</i>	Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Управляемость»
<i>В чем заключаются преимущества и недостатки процедуры конкурсных торгов?</i>	Модуль 4 -> «Законодательство» -> «Законодательная база»
<i>Какие существуют этапы государственных закупок в проектах ГЧП?</i>	Модуль 5 -> «Контрактно-закупочная деятельность»
<i>Какой подход необходимо использовать в отношении незапрашиваемых предложений?</i>	Модуль 4 -> «Контракты» -> «Разработка контракта»
<i>Как следует оценивать незапрашиваемые предложения?</i>	Модуль 5 -> «Контрактно-закупочная деятельность» -> «Незапрашиваемые предложения»
Регулирование	
<i>В чем заключается роль экономического регулирования ГЧП?</i>	Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Законодательная база и регуляторные механизмы»
<i>Каким образом могут быть учреждены нормативные рамки?</i>	Модуль 4 -> «Законодательство» -> «Нормативно-правовые рамки»

Правительственная поддержка и фискальная политика	
<i>Какие формы финансовой поддержки правительства могут предоставлять ГЧП?</i>	Модуль 2 -> «Доходы»
<i>Какие меры нефинансовой поддержки могут использоваться правительствами?</i>	Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Финансовая методика» -> «Финансовая (или) бюджетная поддержка, стимулы и гарантии»
<i>Следует ли использовать финансовую поддержку для привлечения частных инвестиций?</i>	Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Финансовая методика» -> «Платежи и поступления»
<i>Когда и каким образом должен применяться компаратор государственного сектора?</i>	Модуль 5 -> «Идентификация, определение приоритетов и выбор проектов» -> «Соотношение цены и качества и компаратор государственного сектора»
<i>Как влияет правительственная финансовая поддержка на финансовую оценку?</i>	Модуль 5 -> «Комплексная экспертиза и обоснование» -> «Финансовый анализ»
<i>Следует ли издержки на ГЧП относить на бюджет?</i>	Модуль 2 -> «Государственный бухгалтерский учет»
Реформа государственного сектора	
<i>Почему политическая воля имеет большое значение для развития ГЧП?</i>	Модуль 1-> «Создание условий для развития ГЧП» -> «Благоприятные условия для ГЧП»
<i>Как найти сторонников в обществе и учредить руководящий комитет проекта?</i>	Модуль 5 -> «Консультанты и организация» -> «Организация»
<i>Почему приверженность государственного сектора должен быть частью благоприятных условий для ГЧП?</i>	Модуль 1-> «Создание условий для развития ГЧП» -> «Диагностика благоприятной среды для ГЧП» -> «Целенаправленная политика правительства»
<i>Как оценить возможности государственного сектора для ГЧП?</i>	Модуль 1-> «Создание условий для развития ГЧП» -> «Диагностика благоприятной среды для ГЧП» -> «Эффективность частного сектора»
<i>Как повысить возможности для ГЧП?</i>	Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Развитие потенциала и обучение»
Управление рисками	
<i>В чем заключаются основные риски ГЧП? Как следует с ними работать?</i>	Модуль 2 -> «Риски»
<i>Каковы основные компоненты механизма управления рисками?</i>	Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Механизм управления рисками»
<i>Каким образом управление рисками должно быть интегрировано в работу над обоснованием проекта?</i>	Модуль 5 -> «Комплексная экспертиза и обоснование» -> «Управление рисками»
Типы ГЧП	
<i>В чем заключаются основные типы ГЧП?</i>	Модуль 1 -> «Определение партнерских отношений» -> «Основные типы ГЧП»
<i>Как следует выбирать варианты ГЧП для оптимального реагирования на политические задачи?</i>	Модуль 2 -> «Индивидуальная разработка схем ГЧП»
<i>Каким образом характер работ воздействует на выбор варианта ГЧП?</i>	Модуль 2 -> «Сфера охвата» -> «Характер проекта»
<i>Какие контрактные положения являются наиболее значимыми для каждого типа ГЧП?</i>	Модуль 4 -> «Контракты» -> Типы контрактов»
<i>Какие механизмы ГЧП следует избрать в ходе подготовки проекта?</i>	Модуль 5 «Реализация и мониторинг» -> «Комплексная экспертиза и обоснования»
<i>В чем заключаются основные шаги конкурса на концессионные контракты?</i>	Модуль 5 -> «Контрактно-закупочная деятельность» > «Концессии: основные этапы конкурсных торгов»
<i>Примеры из опыта стран в области концессионных проектов</i>	Модуль 6 -> «Изучение международного опыта» -> «Хорватия» Модуль 6 -> «Изучение международного опыта» -> «Венгрия» Модуль 6 -> «Изучение международного опыта» ->

	«Южная Африка» Модуль 6 -> «Изучение международного опыта» -> «Соединенное Королевство»
<i>Какие конкретные вопросы связаны с КОЭ и браунфильд-проектами?</i>	Модуль 2 -> «Сфера охвата» -> «Браунфильд-контракты и контракты, основанные на эффективности»
<i>В чем заключаются основные шаги тендеров на контракты, основанные на эффективности?</i>	Модуль 5 -> «Контрактно-закупочная деятельность» -> «Контракты, основанные на эффективности: основные этапы конкурсных торгов»
<i>Примеры из опыта стран в области контрактов, основанных на эффективности</i>	Модуль 6 -> «Изучение международного опыта» -> «Замбия» Модуль 6 -> «Изучение международного опыта» -> «Сербия»
Нерентабельные проекты	
<i>Как может быть использована консолидация для нерентабельных проектов?</i>	Модуль 2 -> «Сфера охвата» -> «Компоновка проектов»
<i>Почему большое значение имеют экономическая и финансовая оценка и недостаток устойчивости?</i>	Модуль 3 -> «Отраслевое планирование и стратегия» -> «Процесс планирования»
<i>Каким образом перекрестное субсидирование может быть предложено для контрактов ГЧП?</i>	Модуль 4 -> «Контракты» -> «Положения контракта» -> «Перекрестное субсидирование»
<i>Примеры из опыта стран</i>	Модуль 6 -> «Изучение международного опыта» -> «Замбия» Модуль 6 -> «Изучение международного опыта»-> «Франция»
Проектное финансирование	
<i>В чем заключаются основные источники финансирования проекта ГЧП?</i>	Модуль 2 -> «Финансирование»
<i>Каким образом могут быть мобилизованы потенциальные источники доходов?</i>	Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Финансовая методика»
<i>Как должен проводиться финансовый анализ?</i>	Модуль 5 -> «Комплексная экспертиза и обоснование» -> «Финансовый анализ»
<i>Существует ли инструмент для предварительного финансового стимулирования?</i>	Модуль 6 -> «Финансовые модели»
Сборы и тарифы за проезд по платным дорогам	
<i>Почему мы должны беспокоиться о признании тарифов обществом?</i>	Модуль 1 -> «Стратегия ГЧП» -> «Адаптация ГЧП к страновому контексту»
<i>Какие варианты возможны для компенсации издержек проектов ГЧП?</i>	Модуль 2 -> «Доходы»
<i>Насколько большой должна быть роль платы с пользователей дорог в финансировании инфраструктуры?</i>	Модуль 2 -> «Доходы» -> «Дорожное ценообразование»
<i>Каким образом следует определять и корректировать тарифы?</i>	Модуль 3 -> «Концепция ГЧП» -> «Финансовая методика» -> «Платежи и поступления»
<i>Каким образом следует инкорпорировать тарифы и прочие источники доходов в контракт?</i>	Модуль 4 -> «Контракты» -> «Положения контракта» -> «Формула ценообразования»
<i>Каким образом различные источники доходов сочетаются в финансовой оценке?</i>	Модуль 5 -> «Комплексная экспертиза и обоснование» -> «Финансовый анализ»
<i>Существует ли инструмент для стимулирования платы за проезд и других источников дохода в финансовой оценке?</i>	Модуль 6 -> «Финансовые модели»
Консультации и диалог с частным сектором	
<i>Почему консультации с общественностью имеют большое значение??</i>	Модуль 3 -> «Экономическое развитие и общественные интересы» -> «Участие общества и консультации с общественностью»

<i>Каким образом можно проверить заинтересованность частного сектора в ГЧП, равно как и его способность взять на себя риски?</i>	Модуль 5 -> «Процесс диалога»
Пересмотр условий и корректировка контрактов	
<i>Какие контрактные меры доступны для пересмотра условий и корректировки контрактов?</i>	Модуль 4 -> «Контракты» -> «Перезаключение и уточнение контракта»
<i>Почему возникает вопрос о пересмотре условий и каким образом он должен решаться?</i>	Модуль 5 -> «Поправки и изменения в контрактах ГЧП»
<i>Пример из опыта стран</i>	Модуль 6 -> «Изучение международного опыта» -> «Бразилия»

ПРОЧИЕ СБОРНИКИ МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ	
<u>Сборник методических материалов по оценке регулятивных систем</u> http://rru.worldbank.org/Toolkits/InfrastructureRegulation/	В данном пособии представлено подробное практическое руководство о проведении быстрых, среднеуровневых и глубоких оценок существующих регулятивных систем на национальном, государственном или провинциальном уровне посредством структурированной системы исследований опыта. Внимание сосредоточено на экономическом регулировании предприятий коммерциализированного сектора, независимо от принадлежности предприятий государственному или частному сектору.
<u>Сборник методических материалов по диалогу между государством и частным сектором</u> http://rru.worldbank.org/Toolkits/PublicPrivatedialogue/	В данном сборнике представлено руководство и практический инструментарий для обеспечения эффективного диалога между государством и частным сектором как часть политической реформы. Диалог между общественностью и частным сектором, если он должным образом управляется, может помочь в реагировании на нужды существующего бизнеса и вопросы, тревожащие инвесторов, а также противодействовать тем группам интересов, которым выгодна существующая ситуация
<u>Сборник методических материалов по концессиям</u> http://rru.worldbank.org/Toolkits/InfrastructureConcessions/	Данный сборник направлен на помощь законодателям и их консультантам в лучшем понимании наиболее важных и сложных вопросов, связанных с планированием, предоставлением, реализацией, мониторингом и финансированием концессий.
<u>Сборник методических материалов по найму консультантов и управлению ими</u> http://rru.worldbank.org/Toolkits/HiringManagingAdvisors/	Этот сборник содержит руководство по найму консультантов и управлению ими, а также полезную информацию об их работе и возможностях.
<u>Сборник методических материалов по трудовым вопросам</u> http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Labor/index.html	В этом сборнике предоставлены практические инструменты и информация для помощи законодателям в решении трудовых вопросов, связанных с реформированием государственного сектора в целях ГЧП. Предлагается руководство о проведении трудовых реформ, начиная с этапа создания изначальной концепции и заканчивая проведением реформ.

Файлы «Сборника»

В «Сборнике» предлагаются файлы для загрузки полной версии «Сборника» в формате PDF, а также всех иллюстраций «Сборника» с профессиональным разрешением для консультаций, докладов и презентаций; кроме того, предлагается полная версия на CD-ROM с обложкой для компакт-диска и наклейкой для диска.

Для загрузки доступны следующие файлы:



Версия в формате PDF (полная), в редакции за март 2009 г.

Полный «Сборник» методических материалов со всеми шестью модулями и связанными файлами (содержание, пр.), позволяющий создание отдельной версии в формате PDF для прямого использования или распечатки и использования бумажного варианта.

Полная версия является идентичной (включая номера страниц) индивидуальным файлам PDF на каждой странице «Сборника», которые совпадают тексту полной версии.

«Сборник» доступен как в высоком разрешении (с графикой высокого качества), так и в низком разрешении (с графикой низкого качества для ускорения загрузки)

ЗАГРУЗИТЬ ВЕРСИЮ В PDF

(с высоким разрешением)
73МБ

ЗАГРУЗИТЬ ВЕРСИЮ В PDF

(с низким разрешением)
18МБ



Иллюстрации «Сборника»

Многие иллюстрации были разработаны специально для «Сборника». Файлы высокого разрешения в формате JPEG предлагаются для каждой иллюстрации в целях их использования в докладах и презентациях.

Нажать здесь для входа в галерею

Средний размер файла иллюстраций «Сборника»: 200 КБ



Вариант на компакт-диске

Вариант на компакт-диске позволяет автономную работу со всем текстом «Сборника», в том числе со справочной документацией в формате PDF. Тем не менее, в этой версии не представлена страница для ответов (на домашней странице), кроме того, была изменена функция поиска.

Обложка и наклейка также доступны для полного варианта «Сборника» методических материалов.

ЗАГРУЗИТЬ CD-ROM ВЕРСИЮ
500 МБ

ЗАГРУЗИТЬ ОБЛОЖКУ ДЛЯ КОМПАКТ-ДИСКА

5 МБ

ЗАГРУЗИТЬ НАКЛЕЙКУ ДЛЯ КОМПАКТ-ДИСКА 1 МБ

CD-ROM версия также может быть предоставлена PPIAF: pri-af@ppi.af.org

Авторское право: Всемирный банк/PPIAF. Все права защищены.

ГЛОССАРИЙ И АББРЕВИАТУРЫ

СТРАНИЦА ОСТАВЛЕНА ПУСТОЙ

Highway Development and Management - 4 (HDM4) – четвертая версия модели для калькуляции стоимости дорожного полотна в течение жизненного цикла и экономической оценки дорожного строительства, проектов и программ по обслуживанию дорог. Она была разработана для удовлетворения потребностей дорожных властей, в частности, в развивающихся странах, и широко используется финансовыми организациями и, особенно, Всемирным банком.

Автомагистраль (motorway) – автомобильная дорога с отдельными проезжими частями, ограниченным числом точек въезда и развязками на разных уровнях, по которой запрещено проезжать определенным категориям транспортных средств.

Административное право (administrative law) – совокупность норм права, которая во многих правовых системах относится к традиции континентального права либо находится под ее влиянием и регулирует широкий круг функций государственного управления, включая предоставление общественных услуг. Такие системы действуют по принципу, допускающему осуществление полномочий и функций государственного управления посредством принятия административных актов либо заключения контрактов. Административные контракты обладают особыми характеристиками, которые отсутствуют в частном контрактном праве, так как одна из сторон, государственный заказчик, действует от имени государства или представляет его интересы. В рамках таких систем зачастую создаются особые суды, которые называются административными судами, для надзора за применением и толкованием положений административного права. В странах, где действует такая система права, соглашения, заключаемые в целях осуществления проекта государственно-частного партнерства (как правило, это проектные соглашения), относятся к категории административных контрактов; при этом в странах, относящихся к традиции общего права или находящихся под ее влиянием, проектные соглашения будут, как правило, являться стандартными контрактами в рамках системы частного права.

Акционер или пайщик (shareholder or stockholder) – физическое или юридическое лицо (в том числе корпорация), которая легально владеет одной или более акциями акционерной компании.

Акционерный капитал (shareholder's equity) – балансовая стоимость чистых активов (общие активы минус общие обязательства), именуется «акционерный капитал» или «чистая стоимость». К чистой стоимости относятся следующие счета: привилегированные акции, простые акции, оплаченный капитал и накопленная (нераспределенная) прибыль. Счета с отсроченным получением и резервные счета, такие как пенсионные резервы, которые, в целом, не считаются действительными обязательствами, не включаются в состав собственных средств.

Альтернативное разрешение споров (alternative dispute resolution) – совокупность процедур и методов урегулирования споров, альтернативных государственному судебному разбирательству. Как правило, выделяется, как минимум, пять подтипов механизма альтернативного разрешения споров: партнерство, переговоры, примирение или посредничество, апелляционная комиссия или арбитраж.

Альтернативные издержки на капитал (opportunity cost of capital) – абсолютное значение упущенных выгод в связи с использованием единицы капитала в конкретном проекте или направлении. Упущенную выгоду можно оценить путем сравнения с конкретными альтернативными направлениями использования капитала или с общими выгодами, которые можно получить в экономике данной страны.

Альтернативные издержки (opportunity cost) – расходы, связанные с реализацией определенного курса действий, которые измеряются размером упущенной выгоды, предлагаемой более привлекательными альтернативными вариантами капиталовложений.

Амортизация нематериальных активов (amortization) – постепенное уменьшение любой стоимости в течение определенного периода времени, которое охватывает различные конкретные методы, такие как амортизация основных средств, списание нематериальных активов, предварительная оплата расходов и отложенные платежи, а также постепенная выплата основной суммы займа.

Амортизация основных фондов (depreciation) – распределение стоимости активов в целях налогообложения и бухгалтерского учета на период срока полезного использования. Амортизация в целом сопоставима с обычным снижением стоимости актива в связи с эксплуатацией, устареванием, физическим и моральным износом, расходом или иными подобными факторами

Анализ чувствительности (sensitivity analysis) – анализ воздействия экономического плана или прогноз изменения одной из входных переменных.

Анализ эффективности затрат (cost-benefit analysis) – выявление и количественное определение издержек и выгод проекта, а также, где это возможно, определение их стоимостного выражения. Этот анализ, в частности, используется в отношении нерыночных товаров.

Андеррайтер (underwriter) – финансовая компания, гарантирующая эмитенту продажу выпуска ценных бумаг; андеррайтер приобретает ценные бумаги у эмитента и перепродает их инвесторам. Андеррайтинг (процесс принятия страхового риска) – это одна из функций инвестиционного банка, закупающего новые эмиссии данного эмитента и продающего их инвесторам.

Аннуитет (annuity) – доход от капиталовложений, выплачиваемый через регулярные промежутки времени.

Арбитражное разбирательство (arbitration) – один из альтернативных методов разрешения споров, когда стороны соглашения доверяют урегулирование своих разногласий арбитражному суду, состоящему из одного или трех избранных сторонами третейских судей, вместо трибунала или суда в рамках судебной системы данного государства. В последние годы арбитражное разбирательство все чаще используется для решения как внутренних, так и международных споров, в том числе споров, возникающих в рамках проектов по развитию инфраструктуры с частным финансированием. Проведение арбитражного разбирательства, которое зачастую осуществляется за пределами страны выполнения контракта, является предпочтительным методом разрешения споров. Во многих случаях на использовании данного метода настаивают частные инвесторы и кредиторы, особенно иностранные, так как арбитражное производство может быть организовано менее формальным, чем судебное разбирательство, способом и адаптировано в соответствии с требованиями сторон и конкретными особенностями споров, которые могут возникать в рамках того или иного проектного соглашения. Стороны имеют возможность выбирать третейских судей, являющихся экспертами в проектах конкретного типа. Они могут выбирать место арбитражного производства, а также язык, на котором оно будет вестись. Арбитражное производство и решения, вынесенные по результатам арбитража, могут оставаться конфиденциальными, тогда как в отношении государственного судебного производства и судебных решений сохранение конфиденциальности, как правило, невозможно. Вынесенное арбитражным судом решение называется «арбитражным»; оно является в той же степени обязательным для сторон, как решение государственного суда.

Арендные каникулы (rent holiday) – период времени, в течение которого арендодатель не обязан выплачивать аренду. В таких случаях аренда, как правило, капитализируется в форме остающихся арендных платежей.

База данных государственного и частного партнерства в области инфраструктуры (– база данных проектов, поддерживаемая Всемирным банком и РРІАФ для отслеживания инфраструктурных проектов в развивающихся странах, в которых минимальная доля участия частного сектора составляет 25%.

Банкротство (bankruptcy) – процедура, в результате которой государство вступает во владение имуществом должника посредством назначения уполномоченного лица в целях реализации такового имущества и соразмерного распределения его между лицами, перед которыми должник имеет долговые обязательства в денежной или иной форме, в соответствии с установленной очередностью.

Безоборотное кредитование: задолженность без права обращения взыскания или требования гарантии у спонсора проекта. В таком случае кредиторы используют проектные поступления или обращаются к иным заинтересованным сторонам за возмещением кредита.

Безрисковая процентная ставка (risk-free interest rate) – процентная ставка, превалирующая в отношении бездефолтной облигации при отсутствии инфляции.

Бескупонные облигации: облигации, по которым не выплачиваются проценты. Ценная бумага продается со скидкой, и уровень процентного дохода по ней определяется ростом стоимости в течение единицы времени.

Браунфилд-проект (brownfield project) – проект, предполагающий ремонт существующего объекта или здания на территории, где ранее были созданы основные объекты инфраструктуры.

Будущая стоимость (future value) – стоимость первоначальных инвестиций по истечении определенного периода времени по конкретной процентной ставке.

Бухгалтерская норма доходности (accounting rate of interest) – процентное соотношение прибыли до уплаты налогов и процентов и вложенного капитала на конец периода.

Валютный контроль (exchange controls) – меры, применяемые финансовым органом либо центральным банком того или иного государства для ограничения конвертируемости местной валюты в конкретные иностранные валюты.

Валютный риск () – риск того, что длинную или короткую позиции в иностранной валюте придется закрыть с убытком в связи с неблагоприятными изменениями соответствующего обменного курса. Подобная длинная или короткая позиция может быть результатом финансовой или коммерческой операции.

Валютный риск (currency risk) – риск, связанный с колебанием курса либо обращаемостью данной валюты. Первый компонент – это риск того, что колебания курсов национальной валюты, в которой осуществляется сбор платы за проезд и выражены прочие поступления, и валюты займа по проекту затруднят выполнение обязательств по обслуживанию долга участвующей в проекте компанией. Второй компонент – это риск того, что действия правительства в принимающей стране помешают или смогут помешать либо повлиять на способность участвующей в проекте компании передать доходы от проекта, как в форме прибыли, так и в форме платежей по обслуживанию долга.

Варрант (warrant) – инструмент, предоставляющий владельцу право купить определенную ценную бумагу по установленной цене в течение установленного периода времени или без временных ограничений.

Венчурный капитал (venture capital) – рисковый капитал в форме вложений в собственные средства или инвестиции в основной капитал, связанные с долговыми ценными бумагами, распространяемыми на создаваемые или небольшие действующие предприятия.

Взаимозаменяемость свойство товара или продукта, отдельные единицы которого подлежат взаимной замене. Взаимозаменяемость отличается от ликвидности. Товар является ликвидным и продаваемым в том случае, если его можно легко обменять на деньги или другой товар. Товар является взаимозаменяемым, если одна единица этого товара в существенной степени эквивалентна другой единице того же товара того же качества, в то же время и в том же месте. Хорошими примерами взаимозаменяемости являются золото и деньги.

Виньетка (vignette) – метод финансирования дорожного хозяйства посредством лицензирования доступа к автомагистралям для некоторых или всех категорий транспортных средств. Эта цель достигается путем введения единовременного сбора за доступ к автомагистрали. Наклейка на ветровое стекло под названием «виньетка» используется в Швейцарии, Австрии, Чешской Республике и Словацкой Республике; еще один документ под названием «евровиньетка» (Eurovignette) является обязательным для использования на тяжелых грузовиках от 12 тонн при движении на дорогах Германии, Нидерландов, Бельгии, Люксембурга, Дании и Швеции.

Власть (authority) – государство, страна или правительство, либо их федеральные, национальные, региональные, государственные, провинциальные, муниципальные или иные политические подразделения; любой административный, законодательный, фискальный, судебный или правительственный орган, департамент, комиссия, орган власти, трибунал, агентство, либо иной подобный институт, осуществляющий исполнительные, законодательные, судебные, регулирующие или административные функции государственного управления либо связанные с ним функции.

Внеплановое обслуживание (включает все необходимые работы по восстановлению дороги до первоначального состояния в тех случаях, когда повреждения были вызваны непредвиденными факторами или явлениями, либо невыполнением плановых работ.

Внутренние облигации (domestic bonds) – облигации, выпускаемые заемщиком на внутреннем рынке облигаций своей страны.

Внутренняя норма доходности (internal rate of return) – значение дисконтной ставки, при которой чистый дисконтированный доход равняется нулю.

Восполнение оборотного капитала (обязательство спонсора промышленной компании и (или) материнской компании обеспечить доступность ликвидных

фондов для целевого филиала или компании, чтобы дать возможность этой компании поддерживать уровень своего оборотного капитала на уровне, достаточном для обслуживания задолженности и покрытия операционных расходов.

Восстановление и улучшение состояния дорожного покрытия (rehabilitation (of existing pavement)) – работы по восстановлению и продлению срока эксплуатации объекта существующей инфраструктуры.

Вторичное развитие (secondary developments) – совокупность услуг, которые не являются абсолютно необходимыми для функционирования инфраструктуры, но способствуют повышению уровня комфорта для пользователей (например, услуги телефонной связи, пункты продажи топлива и другие объекты торговли, организации общественного питания, аварийные дорожные службы, места отдыха, а также услуги по предоставлению информации) и приносят оператору дополнительные доходы.

Вторичный рынок (secondary market) – торговая деятельность, имеющая место после первичного распределения облигаций или ценных бумаг. Эмитенты новых акций обычно формируют рынок облигаций или ценных бумаг, в размещении которых они принимали участие. Другие организации, такие как банки, инвестиционные банки и фирмы, торгующие ценными бумагами, как правило, выступают в качестве маркет-мейкеров по широкому кругу вопросов и инструментов: они приводят двухсторонние котировки ценных бумаг и готовы работать по указанным расценкам.

Выгода (benefit) – польза или преимущество, возникающие в результате какой-либо ситуации или действия. Понятие выгоды подразумевает сопоставление двух конкретных ситуаций и применимо к конкретному физическому лицу или лицу, принимающему решения.

Гарантия предложения (bid bond) (обязательство третьего лица, гарантирующее, что лицо, которому был присужден контракт, согласится принять и выполнить условия контракта. Как правило, это финансовая гарантия, предоставляемая в обеспечение обязательства участника торгов подписать контракт в том случае, если его предложение победит. Также используется термин «конкурсный залог».

Гарантия (guarantee) – акцессорный договор, согласно которому одно лицо (гарант) принимает на себя обязательство перед другим лицом (кредитором) ответить за невыполнение контрактных обязательств перед кредитором третьим лицом. В контексте ГЧП гарантия обеспечивает выполнение контрактных условий и страхует от каких-либо финансовых или прочих возможных проблем (например, посредством обеспечения ремонта или замены связанных с контрактом некачественных товаров или услуг).

Годовой коэффициент обслуживания (покрытия) долга (ADSCR): отношение денежных потоков к обязательствам по обслуживанию задолженности. Данный коэффициент рассчитывается для каждого года работы. Он показывает возможность частичного или полного покрытия обязательств по обслуживанию задолженности за счет чистой прибыли проекта с комфортной маржой. Обычно значение DSCR для каждого года работы должно составлять как минимум 1,2, а зачастую 1,4, т.е., минимальный размер денежных поступлений должен в 1,2 или в 1,4 раза превышать сумму обслуживания задолженности. Если DSCR меньше единицы, это означает, что для погашения долговых обязательств в рамках проекта должны будут использоваться резервы либо иные финансовые ресурсы, и будут отсутствовать излишки для выплаты доходов акционерам.

Государственное финансирование: поддержка, оказываемая государством либо иным местным органом власти в рамках государственной поддержки проекта ГЧП.

Государственно-частное партнерство (ГЧП): предприятие частного сектора, обеспечивающее общественные услуги, как правило, предоставляемые государством, финансируемое и управляемое через партнерские договоренности с государством и одной или более компаний из частного сектора. ГЧП в области инфраструктуры, например, в сфере транспорта, может повысить эффективность, расширить доступность и улучшить качество услуг. Существуют различные модели ГЧП в области инфраструктуры, от операций «Строительство-владение-эксплуатация-передача» (СВЭП) до контрактов на управление, существует множество вариантов участия частного сектора, которые могут быть оптимально адаптированы к потребностям правительств, общества и инвесторов. Контракты в рамках ГЧП могут быть комплексными. При условии соответствующего планирования, риски в таких контрактах закреплены за той стороной, которая имеет больше возможностей для контроля или снижения этих рисков.

Готовность платить: готовность пользователей дорог вносить плату за проезд или другие пользовательские платежи, установленные концессионером.

Гринфилд-проект: проект, подразумевающий строительство нового объекта на участке, где отсутствуют какие-либо ранее построенные объекты инфраструктуры для обеспечения проекта.

Дебентура: обязательство, обеспеченное общим кредитом эмитента вместо залога конкретного имущества.

Дебитор: физическое или юридическое лицо, имеющее долг перед другим физическим или юридическим лицом (кредитором) в результате заимствования или выпуска облигаций. Также именуется «обязанное лицо».

Девальвация: снижение стоимости одной валюты через снижение ее эквивалентной стоимости по отношению к другим валютам. Девальвация может

являться результатом изменения спроса и предложения на данную валюту на валютном рынке, а также официальных действий правительства.

Действия/поддержка со стороны правительства: любые принимаемые правительством меры по повышению привлекательности частных инвестиций в проект по развитию инфраструктуры в принимающей стране. В широком понимании, любые нормативно-правовые акты, позволяющие правительству заключать проекты по развитию инфраструктуры с частным финансированием, могут представлять значительную поддержку для проектов ГЧП. В более узком смысле это выражение относится к специальным мерам, в большинстве случаев, финансового или экономического характера, которые могут предприниматься правительством для улучшения условий реализации определенного проекта или помощи участвующей в проекте компании в обеспечении ряда проектных рисков, не оговоренных в контрактном соглашении между нанимающим органом и участвующей в проекте компанией. Это, как правило, часть правительственной программы по привлечению частных инвестиций в проекты по развитию инфраструктуры, которая, помимо прочего, включает государственные займы и гарантии по займам, долевое участие, субсидии, государственные гарантии (для защиты участвующей в проекте компании от нарушения обязательств нанимающего органа в рамках проектного соглашения, например, гарантии закупок, или поставок, либо для защиты участвующей в проекте компании от действий других органов власти, нарушающим права участвующей в проекте компании, например, гарантии, которые зачастую называются «гарантии от политических рисков», например, гарантии валютных рисков или гарантии от экспроприации без должной компенсации), налоговые и таможенные льготы, защита от конкуренции, право на эксплуатацию второстепенных источников дохода.

Денежный поток после уплаты налогов (after-tax income) – общая сумма денежных средств, формируемых капиталовложениями ежегодно, и определяемая как прибыль после уплаты налогов плюс амортизация, или, что эквивалентно, операционные доходы после уплаты налогов плюс ставка налога, умноженная на амортизацию.

Денежный поток (cash flow) – показатель ликвидности компании, который состоит из чистой прибыли и неденежных расходов (таких как амортизационные отчисления). В кредитном анализе денежный поток изучается с целью оценки возможности выполнения долговых обязательств без рефинансирования, сохранения регулярных выплат дивидендов, несмотря на падение уровня доходов, а также возможности расширения, замены или модернизации производства и оборудования без увеличения собственного или заемного капитала.

Денежный рынок (money market) – рынок краткосрочных обязательств, обычно со сроком выплаты до одного года, который управляется такими финансовыми

организациями как коммерческие банки, сберегательные банки, трастовые компании, страховые компании, маклерские биржевые фирмы, инвестиционные банки, инвесторы или ипотечные банки. На денежном рынке выпускаются и продаются краткосрочные долговые инструменты (такие как долговые обязательства, коммерческие векселя и банковские акцепты).

Деривативы (derivatives) – финансовые инструменты, доходы по которым являются производными от базовых активов или привязаны к определенным базовым активам – акциям, облигациям, товарам или иным активам. Они бывают двух типов: опционы и деривативы «форвардного типа», к которым относятся форварды, фьючерсы и свопы.

Дефолт (default) – неспособность выполнить контрактные обязательства. Например, в рамках соглашения о займе, это неспособность произвести своевременные выплаты по процентам или основному долгу либо иным образом соблюсти положения соглашения о займе.

Дивиденд (dividend) – доход от инвестиций в акции, как правило, в виде наличных денег либо акций.

Директивы ЕС (EC Directives) – законодательные акты Европейского сообщества, которые ставят обязательные для исполнения задачи перед каждым государством-членом Союза. Национальные органы власти должны адаптировать свое законодательство с целью выполнения этих задач, при этом они могут принимать самостоятельные решения о способах достижения конечных результатов. В каждой директиве определяются сроки адаптации национального законодательства, обеспечивающие национальным органам власти достаточные возможности для маневра с учетом ситуации в различных странах. Директивы используются для согласования национального законодательства различных государств. Чаще всего они издаются по общим вопросам, затрагивающим функционирование единого рынка.

Дисконтированная стоимость – текущая эквивалентная стоимость наличных средств, имеющихся непосредственно для покрытия потока платежей, которые будут получены в различные сроки в будущем. Дисконтированная стоимость будет варьироваться при применении дисконтного процентного коэффициента к будущим платежам. Это текущая стоимость определенного денежного потока в будущем, дисконтированная по определенной ставке.

Дисконтированный денежный поток (discounted cash flow) – нынешняя стоимость денежного потока в будущем, скорректированная на определенный сложный коэффициент дисконтирования.

Дисконтная ставка с поправкой на риски (risk adjusted discount rate) – дисконтная ставка с учетом премии за риск.

Доверительный управляющий (trustee) – банк или частное лицо, которое действует согласно положениям доверительного соглашения. В случае с операциями по финансированию, эти положения могут относиться к займу

Договор залога (договор, согласно которому право на имущество заемщика удерживается в качестве обеспечения в рамках соглашения о финансировании. Удержание производится, как правило, доверенным лицом в качестве гарантии выполнения заемщиком его обязательств по соглашению о финансировании.

Документация по проекту: термин, который обозначает, в совокупности: (а) концессионное соглашение, включающее тендерную документацию; (б) строительный контракт; (в) все существенные субподрядные контракты, заключенные концессионером на эксплуатацию и обслуживание проекта, в том числе включая соответствующие объекты для взимания платы за проезд по дороге; (г) все необходимые одобрения, разрешения и лицензии, в том числе включая экологические разрешения по проекту; а также (д) все изменения или дополнения к вышеуказанному, а также все дополнительные соглашения, время от времени заключаемые концессионером.

Долг (долговое обязательство): обязательство произвести оплату в денежной либо товарной форме, либо предоставить услуги другому лицу.

Долговой потенциал (кредитоемкость): общая сумма долга, которую компания может надлежащим образом обеспечить, учитывая ожидаемую доходность и долю собственного капитала.

Дополнительные услуги: см. «Вторичное развитие»

Дорожное полотно: насыпная дорожная конструкция между фундаментным слоем и слоем износа. Дорожное полотно может быть битумным или бетонным.

Дорожный знак переменной информации (VMS): дорожный знак, предназначенный для отражения ряда сообщений, которые могут быть изменены или переключены по необходимости.

Дорожный фонд: комплекс целевых поступлений, таких как сборы с пользователей дорог (например, тарифы, включенные в цену топлива). Как правило, эти фонды используются для финансирования обслуживания и восстановления дорог.

Доходность: ставка доходности по займу в годовом исчислении, выраженная в процентах

Доходные облигации: долгосрочное заимствование, используемое в целях финансирования конкретных проектов, например, муниципального обеспечения, со стороны республиканского либо местного правительства, и обеспеченное поступлениями за счет дорожных сборов, пользовательских платежей или

аренды, проистекающей из финансируемого объекта. Муниципальные платежные бонды не подкреплены налоговой базой, либо прочими муниципальными активами.

Евровалюта: любая – европейская или иная – валюта, размещаемая вне территории страны происхождения.

Еврооблигация: любая облигация в любой валюте, которая выпускается вне внутреннего рынка заемщика и продается международным инвесторам группой международных банков. Еврооблигации не имеют внутреннего рынка. Это краткосрочные или долгосрочные облигации, выпускаемые в Европе. Еврооблигации представляют собой ценные бумаги на предъявителя.

Завершение проекта: в плане строительства данный термин означает как техническое, так и финансовое завершение проекта.

Заем с фиксированной процентной ставкой: заем, в котором выплачиваемая заемщиком процентная ставка зафиксирована на весь период действия займа.

Заем: доля проектного финансирования, поступающая в форме обеспеченной задолженности.

Законодательный акт или законодательство: данный термин относится в национальном контексте к акту парламента, который, в зависимости от страны, политической системы и обстоятельств, может иметь различные названия – например, закон, предписание или распоряжение. В законодательстве Европейского сообщества к законодательству относятся положения, директивы и решения.

Законодательство зачастую играет центральную роль в привлечении частных инвестиции к проектам по развитию общественной инфраструктуры. Закон, как правило, включает политические обязательства, предоставляет определенные юридические права и может давать важные гарантии стабильности нормативно-правового режима. В большинстве стран реализации проектов по развитию инфраструктуры с частным финансированием фактически предшествовало принятие законодательных мер, устанавливающих общие правила, согласно которым эти проекты утверждались и реализовывались. Многие страны прибегали к законодательству для того, чтобы установить общие принципы организации секторов инфраструктуры, а также основополагающие политические, институциональные и нормативно-правовые рамки. При этом закон не может быть оптимальным инструментом для установления детальных технических и финансовых требований. Многие страны предпочли принять подзаконные, или вторичные нормативные акты, устанавливающие детальные правила реализации общих положений национального законодательства по проектам развития инфраструктуры с частным финансированием, так как они сочли, что эти

инструменты допускают более простую адаптацию к меняющимся обстоятельствам.

Законодательство Европейского сообщества или законодательство ЕС: конкретная совокупность норм права, создаваемая Европейским союзом и поддерживающая основную цель Европейского союза, которая заключается в постепенной интеграции экономик государств-членов и формировании единого рынка, основанного на свободном перемещении товаров, людей и услуг. Для достижения этой цели государства-члены уступают часть своего суверенитета в рамках соглашений, уполномочивающих органы ЕС (Совет министров, Европейскую комиссию, Европейский парламент) принимать законодательные акты. Эти акты (положения, директивы, решения) имеют приоритет над национальным законодательством и являются обязательными для национальных органов власти. Органы ЕС также принимают акты рекомендательного характера, такие как рекомендации и выводы, а также правила работы органов ЕС и реализации программ ЕС.

Закупки: процедура, совершаемая органом власти для закупки работ, товаров или услуг.

Заявка на предложения (ЗП): данный термин относится к приглашению поставщиков инфраструктурных и (или) сопутствующих услуг к подаче предложений по строительству конкретного объекта и (или) предоставлению конкретных услуг. Процедура ЗП обеспечивает структуру принятия решений, а также позволяет заблаговременно и четко определить риски и преимущества и предложить варианты их распределения между сторонами. Процедура ЗП может быть очень конкретной, особенно для крупных дорог, но для других типов инфраструктуры содержание предложение может быть целиком или в основном оставлены на рассмотрение поставщиков. Важным аспектом ЗП является то, что они должны быть основаны на тщательно разработанном технико-экономическом обосновании с основным вниманием на техническую сторону проекта (в рамках ЗП). ЗП также, как правило, включают проект концессионного контракта, соблюдение условий которого также предполагается от участников тендера.

Избежание рисков: неготовность нести какой-либо риск вообще или нести риск без компенсации в какой-либо форме

Инвестиционный банк: финансовая организация, занимающаяся выпуском новых ценных бумаг и индивидуальным размещением ценных бумаг, включая менеджмент и андеррайтинг эмиссий, а также операций с ценными бумагами. Основной функцией инвестиционного банка является поиск и сбор средств для клиентов в целях финансирования новых инвестиционных проектов. Инвестиционные банки занимаются покупкой и продажей ценных бумаг, таких как акции, облигации и ипотечные закладные. Инвестиционные банки также действуют в качестве посредников между корпорацией, нуждающейся в средствах

для таких улучшений, как новое оборудование, новые здания или расширение производства и инвестором, который стремится вложить свои сбережения. Инвестиционные банки могут содействовать развитию новой отрасли промышленности, управлять финансами корпорации в целях ее расширения, либо выступать в качестве брокеров перед другими инвестиционными банковскими фирмами при размещении акций и облигаций.

Индекс потребительских цен (ИПЦ): показатель инфляции, равный сумме цен на ряд потребительских товаров, скорректированный на долю каждого товара в стандартном потребительском бюджете.

Интеллектуальная транспортная система: данный термин обозначает усилия по внедрению информационных и коммуникационных технологий в транспортную инфраструктуру и на автотранспорте в целях управления факторами, которые, как правило, являются конфликтующими, такими как транспортные средства, грузы и маршруты для повышения безопасности, сокращения износа автомобиля, времени перевозки и потребления топлива.

Казначейский вексель: беспроцентная дисконтная ценная бумага, эмитируемая Казначейством США для финансирования национального долга. Большинство векселей выпускается сроком на три месяца, шесть месяцев или один год.

Капитальные расходы: долгосрочные расходы на производственные помещения и оборудование.

Коммерческие риски: вероятность того, что проект не принесет предполагаемые доходы в связи с изменением рыночных цен или спроса на товары или услуги. Такие риски могут отрицательно сказаться на способности участвующей в проекте компании обслуживать свою задолженность; они могут поставить под угрозу финансовую устойчивость самого проекта. Однако эти риски колеблются в зависимости от сектора и типа проекта. Они являются минимальными в тех случаях, когда участвующая в проекте компания имеет монополию на данные услуги. Риски могут быть значительными в тех случаях, когда проекты зависят от доходов, обусловленных рыночной конъюнктурой; или при наличии альтернативных объектов, как, например, в случае с платными дорогами, когда коммерческий риск тесно связан с интенсивностью движения транспорта, который является источником доходов в рамках проекта.

Коммерческий банк: банк, который принимает депозиты и предоставляет займы, а также в соответствии с определенными положениями в ряде стран, например в США, выплачивает проценты по текущим счетам (checking accounts).

Конвертируемая бумага с нулевым купоном: бескупонная облигация с возможностью конвертации в простые акции либо иные ценные бумаги.

Консорциум: временная структура, позволяющая нескольким фирмам (из одной или разных отраслей или стран) объединить финансовые, технические и кадровые ресурсы для реализации крупного проекта, приносящего выгоду всем членам группы.

Конституционное право: совокупность правовых норм, регулирующая полномочия, права и обязанности различных ветвей власти – исполнительной, законодательной и судебной; зачастую вменяет в обязанность государству предоставление общественных услуг. В некоторых странах отрасли производства и услуг, за которые отвечает государство, строго определены; в других обязанность по определению этих отраслей делегирована законодательным органам. Согласно конституциям некоторых стран предоставление определенных общественных услуг закреплено исключительно за государством или специально созданными государственными организациями. При этом конституции других стран разрешают государству передавать частным организациям концессии на разработку и эксплуатацию объекта инфраструктуры, и на предоставление общественных услуг. В некоторых странах существуют ограничения по участию иностранцев в определенных отраслях, или требования к участию государства в капитале компаний, предоставляющих общественные услуги.

Консультативный фонд по вопросам государственно-частного сотрудничества в области развития инфраструктуры (РРІАФ): орган для агентств двустороннего и многостороннего сотрудничества, а также международных организаций, основанный на Программе действий Всемирного банка в области инфраструктуры, направленной на устойчивое развитие посредством создания партнерских отношений в области инфраструктуры

Контракт, основанный на эффективности (КОЭ): – тип контракта, в котором платежи за управление дорожными активами и их обслуживание имеют явно выраженную привязку к успешному выполнению либо превышению подрядчиком четко определенных минимальных показателей результативности. В некоторых случаях КОЭ называют «контрактом, основанным на результативности».

Концедент: см. «Нанимающий орган».

Концессионер: представитель частного сектора – сторона концессионного соглашения.

Концессия: в странах, в которых предоставление общественных услуг является государственной монополией, предоставление их организацией, не относящейся к сектору государственного управления, возможно только при условии выдачи разрешения, согласно которому государственный орган власти предоставляет («уступает») частной организации право и обязанность предоставления общественной услуги на свой собственный риск. Такая организация несет частичную или полную ответственность за осуществление инвестиций, необходимых для достижения целей, указанных в договоре концессии; ей

предоставляется право на сбор платежей с пользователей услуги или объекта инфраструктуры в форме дорожных сборов, платы за проезд и других платежей за пользование объектами в целях возмещения капиталовложений и извлечения прибыли.

Кордонное ценообразование: взимание платы с водителей за пересечение определенной линии или за въезд в определенную зону (как правило, центр города). Некоторые кордонные тарифы взимаются исключительно в будни в часы пик.

Короткая продажа: практика, согласно которой участник рынка занимает короткую позицию, продавая товар либо ценную бумагу, которой он не владеет.

Корпоративное финансирование: метод финансирования, основанный на балансовых ресурсах корпорации и, таким образом, ограниченный их размерами, в отличие от проектного финансирования, которое иногда характеризуется как «внебалансовое финансирование».

Корпорации, занимающиеся сбором платы за проезд по дорогам: государственные, частные либо частично государственные организации, учрежденные для разработки и эксплуатации региональных или национальных автодорожных сетей.

Корпорация: юридическое лицо, которое, в отличие от физического лица, может состоять из одного, но, как правило, состоит из нескольких физических и (или) юридических лиц, и которое юридически отделено от своих членов и представляет собой корпоративный орган с собственным названием и юридическим адресом, иначе именуемый «юридическое лицо», способное осуществлять права, нести ответственность по обязательствам, предоставлять и получать имущество, выступать в качестве обвинителя и ответчика по искам. Характер и объем таких прав и обязательств могут варьироваться в значительной степени с учетом широкого разнообразия возможных форм и формы собственности (частная или государственная).

Косвенная выгода: это опосредованное воздействие проекта на пользователей прочих дорог и транспортных объектов, на пешеходов, жителей, окружающую среду, экономическое развитие, государственное управление и т.д.

Коэффициент обслуживания (покрытия) долга: сумма средств, имеющаяся в наличии для осуществления ежегодных платежей по процентам и основной сумме долга, включая выплаты в фонд погашения.

Краткосрочный долг: обязательство, срок которого наступает ранее, чем через один год.

Кредитное обеспечение: все недвижимое, личное и нематериальное имущество, активы, контракты и все права участвующей в проекте компании, связанные с

реализацией проектного соглашения, согласно которому создается или предполагается создание залогового обеспечения под заем на цели реализации данного проекта.

Кредитный рейтинг: метод оценки независимым агентством (например, «Moody's», «Standard & Poor's»), при котором оно выражает мнение относительно будущего потенциала, юридических обязанностей и готовности эмитента облигаций или иного обязанного лица осуществить полную и своевременную выплату инвесторам основной суммы долга и процентов по нему. Это заключение основывается на качественном и количественном анализе, произведенном рейтинговым агентством.

Кривая доходности: отношение между доходностью и текущим сроком погашения, отраженная в графической форме в виде кривой доходности. Данная кривая показывает доходность по вертикальной оси и срок погашения по горизонтальной оси. Как правило, кривая доходности направлена вверх, слева направо, от коротких сроков выплаты к длинным.

Леверидж: использование долга для обеспечения финансирования проекта с меньшим размером собственного капитала, чем необходимо в случае финансирования проекта исключительно за счет собственных средств (доля проектного финансирования за счет задолженности также называется «гилинг»).

LIBOR: Лондонские межбанковские ставки предложения по евродолларовым депозитам, торговля которыми совершается между банками. Для каждого срока платежа по депозиту существует своя ставка предложения LIBOR. Различные банки могут предлагать несколько различные ставки предложения LIBOR в связи с использованием различных опорных банков

Ликвидность: способность конвертировать активы в наличные, или показатель легкости конвертации активов в наличные.

Ликвидный актив: актив, который может быть легко и быстро конвертирован в наличные без значительной потери цены.

Медиация (посредничество): один из альтернативных методов разрешения споров, при котором определенное лицо оказывает сторонам независимую беспристрастную помощь в их попытке достигнуть дружеского урегулирования их спора. При том, что слова «медиация» и «примирение» зачастую используются как синонимы, в некоторых правовых системах термин «медиация» имеет более широкое значение и позволяет посреднику предлагать сторонам условия разрешения их спора.

Международная организация по стандартизации (ISO): сеть национальных институтов по стандартизации из 157 стран (по одной организации из страны), центральный секретариат размещается в Женеве (Швейцария). ISO –

неправительственная организация, образующая мост между государственным и частным секторами.

Международное право: этот термин относится либо к « международному публичному праву», т.е., праву, регулирующему отношения между государствами и, в определенных ситуациях, между государствами и иностранными инвесторами в рамках т.н. «государственных контрактов», либо к «международному частному праву», которое регулирует либо определяет применимое право для отношений между частными лицами различных национальностей или субъектами права из различных юрисдикций.

Международные кредитные агентства: ряд организаций, содействующих развитию торговли, находящихся в совместной собственности группы стран и предназначенных для продвижения международного и регионального экономического сотрудничества. В частности, перед этими кредитными агентствами стоят такие цели, как помощь в развитии производства и стимулировании социального и экономического роста стран-членов. К ним относятся следующие крупнейшие международные организации:

Азиатский банк развития;

Межамериканский банк развития;

Международный банк реконструкции и развития (Всемирный банк);

Международная финансовая корпорация (МФК);

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), а также

Африканский банк развития.

Международные финансовые организации (МФО): ряд организаций, от банков развития, таких как Международный банк реконструкции и развития, Европейский банк реконструкции и развития и Азиатский банк развития (АБР), до финансовых институтов, таких как Международный валютный фонд (МВФ).

Мезонинное финансирование: субординированный долг или инструмент для работы с привилегированными акциями, представляющий требование к активам компании, которые имеют преимущество только по отношению к обычным акционерам компании. Мезонинное финансирование может быть структурировано либо как задолженность (обычно, в форме необеспеченного или субординированного векселя), либо в форме привилегированных акций.

Места взимания дорожных сборов: дорога, мост либо туннель, в пределах которых с водителей взимается плата за пользование объектами в соответствии с установленным графиком. Также используется термин «турникет» (США).

Метод критического пути (МКП), или анализ критического пути: математический алгоритм планирования комплекса проектных мероприятий; он используется в качестве инструмента управления проектом.

Многовалютные облигации: облигации, подлежащие выплате в более чем одной валюте по усмотрению инвестора.

Налоговый кодекс США (1986 г., с изменениями): основной корпус внутреннего налогового законодательства США, имеющий тематическую структуру и включающий законы, относящиеся к налогам на доходы, заработную плату, подарки, недвижимость и обязательные акцизные налоги (публикуется как Титул 26 Кодекса законов США («USC») и также известен как Налоговый титул).

Нанимающий орган: государство либо его орган, который предоставляет концессию и заключает концессионное соглашение с участвующей в проекте компанией, и также именуемый «концедент».

Нарушение контракта: неспособность одной из сторон выполнить свои контрактные обязательства. Обычной практикой для сторон проектного соглашения является страхование риска такого нарушения обязательств другой стороной и поиск гарантий защиты от возникающих в этой связи потерь. В случае предполагаемого нарушения, ссылающаяся на него сторона также должна иметь возможность использовать механизм разрешения споров (например, такой как арбитражное разбирательство) в рамках исходного контракта, а также получить компенсацию своих убытков.

Независимый инженер: третья сторона, отвечающая за надзор за проектными работами и расходами в плане соблюдения при строительстве установленных в проектной документации стандартов. Независимые инженеры, как правило, предоставляют акт, подтверждающий завершение определенного промежуточного этапа реализации проекта, который является «сигналом» для осуществления выплат. Этот акт, как правило, включается в заявку на снятие кредитных средств.

Незапрашиваемые предложения: большинство предложений подается по запросу, т.е., правительство имеет определенную программу и приглашает (запрашивает) предложения в целях реализации каждого проекта. При этом нанимающие органы в некоторых случаях получают прямые (незапрашиваемые) предложения от частных компаний на разработку проектов с использованием в значительной степени отличающихся и зачастую не прозрачных процедур отбора. Незапрашиваемые предложения зачастую являются результатом определения представителями частного сектора потребностей и возможностей в области инфраструктуры, удовлетворение которых возможно посредством реализации проекта, финансируемого частными организациями. Такие проекты также могут включать инновационные предложения по управлению инфраструктурой, а также они могут предлагать возможности для передачи новых технологий принимающей стране. При этом зачастую в обращениях частного сектора к государственным

органам отсутствует необходимое предварительное планирование; в результате реализация таких проектов часто занимает более длительное время и приводит к непредвиденным финансовым и политическим последствиям для правительства. Они зачастую могут отвлекать на себя финансовые и кадровые ресурсы государственного сектора от приоритетных проектов.

Некоммерческий риск: данный термин относится к таким рискам, как риск потерь (в случае независимых от сторон чрезвычайных событий); политический риск, например, экспроприация, валютные или обменные ограничения; строительные и эксплуатационные риски, такие как технологические или рабочие риски. Некоммерческий риск, как правило, может быть застрахован.

Неконвертируемая валюта: данный термин относится тем валютам, чье обращение ограничено местными властями, которые устанавливают искусственный обменный курс этой валюты.

Необеспеченный заем: заем, основанный на общем кредите заемщика. Кредитор полагается на баланс заемщика, его способность управлять своими активами и генерировать денежные потоки, достаточные для выплаты долга, но без каких-либо активов, закладываемых в качестве обеспечения для выплаты такой задолженности.

NYBOR: Нью-Йоркская межбанковская ставка предложения, которую некоторые банкиры предлагают как термин, аналогичный LIBOR

Номинальная ставка: в финансовой и экономической области номинальная процентная ставка означает процентную ставку до поправки на инфляцию (по сравнению с реальной процентной ставкой); либо, для «указанных» процентных ставок, без поправки на полный результат сложения процентов (она также называется «номинальная годовая ставка»). Процентная ставка считается номинальной, если частота сложения процентов (например, один раз в месяц) не равняется базовому периоду (который, как правило, равняется одному году).

Норма прибыли за первый год: отношение чистой прибыли, возникающей в год начала проекта, к расходам по проекту.

Нормативное агентство: данный термин относится к государственному органу, уполномоченный издавать либо обеспечивать исполнение правил и положений, относящихся к эксплуатации инфраструктуры. Нормативное агентство может быть учреждено в соответствии с уставом, с конкретной целью регулирования одного конкретного сектора инфраструктуры, но при этом оно может также иметь юрисдикцию в отношении нескольких секторов, например, в области конкуренции.

Нормативно-правовые рамки: комплекс институциональных механизмов, регулирующих вопросы организации и эксплуатации секторов инфраструктуры. При том, что в некоторых странах соответствующие функции возложены на

правительство (например, на соответствующие министерства или департаменты), другие страны предпочли учредить автономные нормативные агентства, за рамками правительства. Третьи страны вместо учреждения независимого или субординированного регулятора предпочли, чтобы их инфраструктурные сектора регулировались детальными положениями контрактов между нанимающим органом и поставщиком общественных услуг, не прибегая к вмешательству третьей стороны, правительственного департамента или независимого агентства. В последнее время ряд недавно образованных стран выбрали определенное сочетание вышеупомянутых решений.

Обеспечение исполнения: процедура обеспечения обязательного решения согласно законодательству страны, в которой должно быть проведено это решение непосредственно через местное законодательство или по результатам экзекватуры об арбитражном решении, либо через иностранное законодательство в тех случаях, когда обязательное решение должно быть реализовано в юрисдикции иностранного государства.

Облигации с варрантами предоставляют их владельцам право на покупку чего-либо в будущем, как правило, акций или облигаций.

Облигация: оборотный вексель или сертификат, которые служат доказательством задолженности. Это – юридический контракт, который продается одной стороной, эмитентом, другой стороне, инвестору, с обещанием будущей выплаты владельцу номинальной стоимости облигации плюс процентов. Некоторые эмиссии облигаций обеспечены залогом определенного имущества, производства или оборудования (см. также «Дебентура»).

Обменный курс: цена обмена одной валюты на другую.

Обобщенные издержки: измерение расходов на поездки между зонами на основании расстояний между каждыми двумя зонами и временем, которое занимает поездка. Кроме этого, при необходимости, сюда могут быть включены дорожные и парковочные сборы и стоимость времени поездки.

Обслуживание долга: в отношении любого определяемого периода времени обозначает сумму:

(а) всех платежей заемщика в рамках соглашения о займе по основной сумме займа в течение указанного срока плюс

(б) все суммы, выплачиваемые по начисленным по займу в течение данного периода процентам плюс (в) все комиссии по документации займа в течение данного периода плюс (г) все выплаты кредиторам, организаторам и другим лицам, по основной сумме долга, процентам или комиссиям в течение данного периода в отношении любого иного долга заемщика.

Обязанное лицо: физическое или юридическое лицо, имеющее долг перед другим физическим или юридическим лицом (кредитором) в результате заимствования или выпуска облигаций. Также именуется «дебитор»

Обязательное решение: решение, принятое органом власти (административным, судебным или арбитражным) по урегулированию спора (судебное или арбитражное решение), либо решение, принятое по просьбе или заявлению о предоставлении разрешения или лицензии (административное решение), которое обязаны соблюдать стороны спора или заявитель. В некоторых случаях обязательное решение является полным и окончательным (например, арбитражное решение); в других случаях оно может подлежать обжалованию, либо, в случае с решением административного органа, оно может подлежать пересмотру в судебном порядке.

Обязательство: долг или ответственность какого-либо лица произвести определенные действия или выплатить определенную сумму денег в результате обязанности, возникающей согласно контракту или закону.

Обязательство: обязанность стороны контракта произвести определенные действия либо воздержаться от определенных действий. Например, обязательство предоставить финансовую отчетность или воздержаться от дальнейшего увеличения задолженности сверх согласованного уровня в соответствии с соглашением о займе,

Операционный лизинг: лизинг с условной продажей, когда лизингополучатель гарантирует лизингодателю минимальную сумму с продаж актива в конце срока аренды. Если оборудование не было продано за оговоренную остаточную стоимость, лизингополучатель выплачивает лизингодателю разницу. Если оборудование продано за цену, превышающую согласованную остаточную стоимость, лизингодатель выплачивает лизингополучателю сумму превышения. Этот вид лизинга называется «открытым лизингом», так как лизингополучатель не знает объемов своих обязательств перед лизингодателем до продажи оборудования в конце срока аренды. Обязательства лизингополучателя не ограничены. Термин «открытый лизинг» обычно применяется в рамках автомобильного лизинга. Индивидуальная ответственность при открытом лизинге ограничивается законами о защите потребителей.

Опцион: контракт, в котором продавец опциона гарантирует покупателю опциона право, но не обязательство, совершить покупку у стороны, оформляющей опцион, либо продать ей что-либо за определенную цену в течение определенного периода времени (либо в указанный срок). Сторона, оформляющая опцион, также именуемая «продавец», гарантирует покупателю в обмен определенную сумму денег, которая называется «цена опциона» или «опционная премия». Цена, за которую актив может быть куплен или продан, называется «цена реализации» или

«цена исполнения». Дата, после которой опцион считается недействительным, называется «конечным сроком действия».

Орган управления дорожным хозяйством: правительственный орган, который управляет автомобильными и магистральными дорогами страны, а также осуществляет их обслуживание и совершенствование. Он осуществляет управление рядом информационных служб, поддерживает связь с другими правительственными органами, а также выделяет сотрудников для разбора дорожных происшествий.

Освоение средств: термин, используемый в бухгалтерском учете и финансировании для обозначения фактической выплаты денежных средств.

Отступные: суммы, которые указаны в концессионном соглашении как обязательные в случае преждевременного прекращения срока действия концессии.

Отчет о прибылях и убытках: отчет о доходах компании, связанных с ними расходах, и итоговой прибыли за определенный период времени.

Отчуждение: продажа доли в собственном капитале. В контексте ГЧП, она обозначает долю, которую частный консорциум выкупает у государственного предприятия и которая может быть полностью или частично передана частной организации.

Оценка воздействия: исследование воздействия проекта на окружающую среду.

Оценка на основании жизненного цикла проекта: процесс оценки на протяжении срока полезной эксплуатации объекта инфраструктуры, в течение которого могут рассчитываться экономические выгоды.

Перекрестные субсидии: использование доходов от одного вида деятельности для покрытия потерь от другого вида деятельности.

Перерасход средств: превышение издержек по проекту запланированных расходов.

Период окупаемости: объем времени, необходимый для возмещения первоначальных инвестиций в проект.

Плавающая валюта: валюта, обменный курс которой может изменяться в зависимости от спроса и предложения. Все валюты в определенной степени подвержены интервенциям центрального банка, которые смягчают действие рыночных сил.

Плата за проезд по дороге: цена доступа к автодорожному объекту.

Плата за эксплуатационную готовность: фиксированная часть тарифа, выплачиваемая независимо от факта предоставления услуг и предназначенная для обслуживания задолженности и выплаты доходов от акций (обычно не является отдельной статьей платы за обслуживание).

Платежный баланс: двойная бухгалтерская запись об операциях, совершенных государством с его торговыми партнерами за определенный период времени, в которой отражаются поступающие в страну и исходящие платежи.

Подрядчики: стороны, которые могут быть задействованы участвующей в проекте компаний для строительства или эксплуатации объектов инфраструктуры в рамках проекта. В некоторых случаях подрядчики входят в группу спонсоров.

Полоса для транспортных средств с большим числом пассажиров (HOV): полоса автомобильной дороги, зарезервированная для исключительного движения автотранспортных средств, перевозящих определенное количество пассажиров («карпулинг» – совместное использование автомобилей).

Полоса отвода: по отношению к территории, необходимой для проекта, этот термин обозначает зону, которая была выкуплена и зарезервирована в целях строительства, в т.ч., дороги как таковой, а также территории, которые считаются необходимыми для обеспечения адекватного функционирования и доступности дороги и связанных с ней услуг.

Потребительский излишек: разница между воспринимаемой потребителем (субъективной) ценностью потребительского товара и фактически уплачиваемой суммой, т.е., ценой продаваемого товара.

Правила государственных закупок: правила, применимые к функции закупок государственных органов. Эти правила относятся к выбору лучшего предложения в интересах государства и, таким образом, они должны обеспечивать прозрачность процедуры закупок и отказ от дискриминации по отношению к поставщикам работ, товаров и услуг.

Премия за риск: дополнительная обязательная ставка дохода, которая должна быть выплачена инвестором в рисковые предприятия в целях компенсации рисков.

Приватизация: полная передача общественной инфраструктуры частному сектору, в противоположность ГЧП, когда право собственности, как правило, остается за государственным сектором.

Приемлемый для банков проект: данный термин относится к проектам, которые с большой вероятностью могут считаться приемлемыми для банковского финансирования; характеризуются приемлемым распределением рисков, привлекательным для инвесторов уровнем доходности вложенного капитала и соблюдением минимальных коэффициентов покрытия долга для кредиторов.

Принимающая страна: страна, в которой будет осуществляться проект. Правительство именно этой страны предоставляет концессию.

Прогноз транспортных потоков: ожидаемые транспортные потоки и модели в будущем в результате расчетов на основании данных о транспортном движении в прошлом и настоящем, равно как и макроэкономических данных.

Программа ISPA: один из трех инструментов для вступления в Европейский союз наряду с программами PHARE и SAPARD. ISPA была создана в рамках Плана действий ЕС-2000; она направлена на помощь государствам-кандидатам в подготовке к вступлению в Союз в области экологии и транспорта. Составление программ в рамках ISPA основано на партнерском соглашении о вступлении и двух стратегических национальных документах: Отраслевой стратегии ISPA в области экологии и Отраслевой стратегии ISPA в области транспорта. В рамках ISPA все страны-кандидаты, участвующие в программе, ежегодно получают более одного миллиарда евро.

Проезжая часть: часть дороги, предназначенная для движения автотранспорта. К ней относятся также дополнительные полосы движения, полосы обгона, уширения проезжей части на автобусных остановках и пересечениях.

Проект: данный термин относится к реализации и (или) эксплуатации определенного объекта инфраструктуры, куда относятся все следующие задачи: проектирование, финансирование, строительство, восстановление, модернизация, эксплуатация и обслуживание.

Проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация (ПСФЭ): данный термин иногда используется для того, чтобы подчеркнуть дополнительную ответственность концессионера за проектирование объекта и финансирование его строительства.

Проектное финансирование: механизм финансирования, при котором кредиторы обращаются к денежному потоку в рамках проекта для возмещения задолженности и к проектным активам в качестве обеспечения. Оно также называется структурированным финансированием, так как оно требует структурирования долга и собственных средств с тем, чтобы денежные потоки в рамках проекта соответствовали обслуживанию задолженности, безрегрессивное либо ограниченно регрессивное финансирование в связи с тем, что кредиторы не могут обратиться к балансам или активам, доступным для спонсоров проекта в качестве гарантии своего займа.

Проектный срок эксплуатации: период, в течение которого считается, что объект инфраструктуры (обычно дорожное покрытие или мост) может выполнять свои функции.

Прозрачность: прозрачные нормативно-правовые рамки характеризуются четкими и легкодоступными правилами, а также эффективными процедурами их применения. Прозрачные законы и административные процедуры наделяют потенциальных инвесторов возможностями для оценки расходов и рисков их инвестиций и таким образом предлагают наиболее выгодные условия. Прозрачные законы и административные процедуры также могут стимулировать открытость благодаря положениям, которые требуют публикацию административных решений, включая, насколько это уместно, обязательство сообщить об их основаниях и обнародовать информацию, имеющую общественную значимость. Они также способствуют защите от произвольных или ненадлежащих действий или решений нанимающего органа или его представителей и таким образом содействуют формированию доверия к национальной программе развития инфраструктуры. Прозрачность законов и административных процедур имеет особое значение, при чем основным направлением являются иностранные инвестиции, так как иностранные компании могут быть незнакомы с национальной практикой одобрения проектов по развитию инфраструктуры.

Процентный своп: процентный своп – это дериватив, при котором одна сторона меняет поток процентных платежей на денежный поток другой стороны. При процентном свопе каждая сторона соглашается сделать выплату другой стороне по фиксированному или плавающему курсу, деноминированному в местной валюте. Фиксированный или плавающий курс умножается на номинальную основную сумму (например, 1 миллион долларов США).

Прямая выгода: это выгода для пользователей усовершенствованной инфраструктуры.

Развивающиеся страны: это понятие относится к тем странам, в которых уровень жизни ниже и количество доступных товаров и услуг меньше, чем для большинства населения в странах с высоким уровнем дохода. Согласно классификации Всемирного банка к ним относятся страны с низким и средним уровнем дохода.

Разрешение: любое согласие, регистрация, постановка на учет, соглашение, разрешающая запись, нотариальное заверение; выдача сертификата, лицензии, одобрения, допуска; наделение полномочиями или освобождение от обязанностей, производимые органом государственного управления или от его имени; предоставляется или не предоставляется прямым действием, либо считается предоставленным или не предоставленным по факту бездействия в течение определенного периода времени

Распределение рисков: процесс распределения или передачи рисков между государственными и частными организациями в рамках контракта ГЧП, как

правило, в отношении стороны, имеющей больше возможностей для обеспечения этих рисков.

Расчетная процентная ставка: соотношение прибыли до вычета процентов и налогов к доле вложенного капитала по состоянию на конец определенного периода

Реальная ставка дохода после выплаты налогов (after-tax real rate of return) – норма доходности денежного потока после выплаты налогов минус индекс инфляции.

Реальная ставка. Реальная процентная ставка приблизительно равняется номинальной процентной ставке минус ставка инфляции. Так как ставка инфляции изначально не превышает сумму займа, нестабильность во время инфляции представляет риск, как для кредитора, так и для кредитодателя.

Регуляция (законодательства ЕС): положения законодательного акта Европейского союза, которое становится незамедлительно действительными в рамках законодательства всех стран-членов одновременно. Положения должны отличаться от директив, которые в принципе должны транспонировать в область национального права.

Рейтинг: оценка, данная такими рейтинговыми службами, как Moody's или Standard & Poor's в плане кредитоспособности компании.

Рейтинговое агентство: организации, изучающие финансовое состояние компании и присваивающие ей соответствующий рейтинг. Например, Standard & Poor's и Moody's являются ведущими рейтинговыми агентствами, которые определяют финансовую задолженность проекта.

Ремонт-эксплуатация-передача (РЭП) или модернизация-эксплуатация-передача (МЭП): в некоторых проектах существующие объекты инфраструктуры передаются на постоянной основе либо на определенный срок частным организациям в целях модернизации или обновления.

Рентабельность активов (ROA): чистая прибыль за вычетом налогов, деленная на активы. Это соотношение помогает фирме определить эффективную доходность ее имеющихся активов.

Рентабельность инвестиций (ROI): чистая прибыль после налогов, деленная на инвестиции.

Рентабельность собственного капитала (ROE): чистая прибыль после налогов, деленная на акционерный капитал.

Рефинансирование: средства возмещения существующего долга и возникновения нового долга, которые, как правило, соответствуют новым

корпоративным задачам, таким как продление срока действия или понижение процентной ставки.

Риски, либо проектные риски: обстоятельства, которые, по оценке сторон, могут иметь отрицательный эффект на предполагаемую ими выгоду в рамках проекта. Среди основных категорий рисков, следует отметить (i) события, не зависящие от сторон (форс-мажорные события), (ii) негативные действия правительства (типичные политические риски), (iii) строительные и эксплуатационные риски (типичные риски завершения, перерасходование средств и результативности), (iv) коммерческие риски (типичные изменения в рыночных ценах или спросе на товары или услуги), (v) обменный курс и прочие финансовые риски.

Рыночная стоимость: цена, за которую товар может быть продан на рынке.

Своп-соглашения: контракты, в рамках которых две стороны соглашаются на обмен регулярными выплатами. Долларовая сумма меняемых платежей основана на условной основной сумме кредитного обязательства. Существует пять основных типов своп-соглашений: валютные свопы, процентные свопы, свопы по кредитным дефолтам, товарные свопы и свопы пакетами ценных бумаг.

Синдицированный заем: коммерческая банковская операция, в которой принимают участие два или более банков в целях предоставления займа для фирмы или участвующей в проекте компании. Проценты, как правило, выплачиваются на основании плавающей ставки, связанной с краткосрочными процентными ставками, в конкретной валюте.

Синдицированный кредитный фонд: соглашение, в рамках которого несколько банков берут на себя обязательства предоставить кредитный или вспомогательный фонд для клиента на пропорциональной основе на аналогичных условиях, оформленное как единое кредитное соглашение. Эти фонды в целом по своей природе имеют плавающий курс, как с амортизацией, так и без амортизации; ценообразование должно, как правило, также включать фиксированный спред по краткосрочной ставке (базовая ставка периодически уточняется в период действия займа), включая комиссионные за обязательство, агентские комиссии, сбор за управление, компенсированное сальдо, ценные бумаги, пр. Срок действия может колебаться от 1 до 12 лет.

Система управления техническим обслуживанием: процесс координации и контроля комплексом мероприятий, направленных на обслуживание дорог с оптимальным использованием имеющихся ресурсов.

Скрытая плата: плата, основанная на использовании объекта и выплачиваемая государственным органом, а не пользователями дорог.

Соблюдение экологических требований: требование, зачастую включаемое в концессионную и кредитную документацию, которое обязывает участвующую в

проекте компанию соблюдать все национальные, региональные и местные экологические законы в области строительства и эксплуатации в рамках проекта. Принимая во внимание тот факт, что неспособность соблюдения экологических норм зачастую является фактором, вызывающим невыполнение обязательств и возможное расторжение концессионного договора и отмену проекта, кредиторы зачастую включают в соглашение о займе положения, в которых указывается, что неспособность соблюдения экологических норм также составляет факт невыполнения обязательств по займу.

Собственный капитал: чистая стоимость компании, т.е. ее активы минус обязательства. Он представляет собой остаточную долю капитала, подлежащую разделу между акционерами после уплаты всех обязательств компании.

Совместное предприятие: соглашение между двумя или более сторонами в целях совместного выполнения конкретного ГЧП проекта, разделяя риски и достижения. Такое соглашение может, хоть и не обязательно, воплощаться в форме отдельного юридического лица, создаваемого партнерами по совместному предприятию для содействия реализации проекта и распределения между ними обязанностей по выполнению проектного соглашения, в частности, их прав и обязанностей по отношению друг к другу. При этом права и обязанности партнеров совместного предприятия по отношению к нанимающему органу в рамках проектного соглашения, как правило, являются совместными и отдельными, что означает, что дефолт одного партнера должен возмещаться другими членами совместного предприятия.

Согласно методу, описанному в пособии «Highway Capacity Manual» определяются шесть уровней, от А до F, при этом уровень А характеризует лучшие условия движения (свободное движение), а уровень обслуживания F – худшие условия (наличие заторов или прерывистое движение).

Соотношение заемных и собственных средств: коэффициент отношения задолженности компании к ее собственным средствам. Чем больше этот коэффициент, тем выше финансовый леверидж фирмы.

Соотношение заимствований и капитализации: коэффициент отношения задолженности компании к ее капитализации. Чем больше этот коэффициент, тем выше финансовый леверидж и уровень риска.

Социальная ценность: замена индивидуальной ценности посредством комбинации положительного и отрицательного отношения населения (кроме пользователей) и корректирующих факторов, применяемых директивным органом по отношению к индивидуальным ценностям для выражения собственной системы ценностей. Также может использоваться термин «коллективная ценность».

Специальная проектная компания (СПК): корпоративная организация (как правило, компания какого-либо вида с ограниченной ответственностью, иногда,

ограниченное товарищество), созданная специально для реализации проекта ГЧП, в основном для снижения финансового риска, как правило, банкротства, но иногда для обеспечения конкретного налогового или законодательного риска.

Спонсор: организация, которая владеет, по крайней мере, на первичном этапе, участвующей в проекте компанией, и которая обеспечивает гарантию концессии и первоначальную структуризацию проекта. Спонсор может также взять на себя дополнительные обязательства, такие как гарантии, связанные с финансированием проекта. Спонсорами могут быть частные иностранные или местные корпоративные органы, либо какие-либо органы регионального или национального правительства, перед которыми стоят задачи обслуживания и (или) развития платных дорог.

Средневзвешенная стоимость капитала (WACC): средневзвешенная ставка, уплачиваемая компанией за свой капитал, включающая заемные средства и собственный капитал. WACC – это минимальная (или целевая) прибыль, которую компания должна заработать на своем капитале для удовлетворения своих кредиторов, владельцев и других лиц, предоставляющих капитал. WACC зачастую используется частными компаниями в качестве ссылки на оценку инвестиционных возможностей. СПК, созданные для реализации проектов ГЧП должны иметь собственные показатели WACC, основанные на их конкретной структуре финансирования.

Ставка дисконтирования: процентная ставка, представляющая собой процент, на который стоимость эквивалентных выгод и издержек в будущем снижается по сравнению с их стоимостью в настоящий момент времени. Эта ставка может определяться доходностью альтернативных вложений, которые не были осуществлены в связи с передачей ресурсов для целей данного проекта, либо предпочтением нынешнего потребления перед будущим. Дисконтная ставка используется для определения дисконтированной стоимости будущих потоков доходов и затрат.

Старший долг: все долги, как краткосрочные, так и долгосрочные, не являющиеся подчиненными по отношению к какому-либо обязательству. Эта задолженность включает банковские обязательства (возобновляемые кредитные линии или срочные ссуды) перед страховыми компаниями и другими финансовыми организациями. Аренда и лизинг представляют собой старший долг.

Стоимость капитала: процент, который фирма должна выплачивать инвесторам для привлечения их инвестиций посредством покупки акций и (или) облигаций этой фирмы.

Стоимость проекта: совокупность расходов на реализацию данного проекта. Если расходы растянуты по времени, они, как правило, подлежат дисконтированию, которое производится в рамках термина «дисконтируемые расходы». Обычно расходы дисконтируются по состоянию нулевого года (за год

до начала расходов). Совокупные расходы без учета сроков называются «недисконтированными расходами». Более поздние издержки на обслуживание и эксплуатацию дорог в соответствии с инвестициями могут, после дисконтирования, быть добавлены к совокупным экономическим затратам.

Стоимость эксплуатации автомобиля (СЭА): один из двух типов СЭА: (i) СЭА в целях моделирования и прогноза, относящаяся к транспортным расходам, которые зависят от использования автомобиля и затрагивают принятие решений о поездках и маршрутах. К таким расходам относятся расходы на топливо, шины, сервис, ремонт и амортизация на основе пройденного километража; (ii) Ко второму типу СЭА относятся расходы, связанные с использованием и временем, т.е., последние зависят не от использования (стоимость владения автомобилем), которые включают стоимость страхования, зависимость от времени амортизацию, финансирование и хранение. Проект, в рамках которого изменяется скорость транспортных средств, пройденный километраж, дорожные покрытия или геометрия дорог, могут отражаться на оперативных издержках пользователей на транспортные средства и, таким образом, должны оцениваться в рамках анализа эффективности затрат (СВА).

Стоимость эксплуатации транспортных средств: расходы на эксплуатацию и обслуживание автомобилей. Сюда также можно отнести заработную плату водителей и амортизацию транспортного средства. Пункт «обобщенные расходы» может включать и другие статьи (например, время и др.).

Страны с низким уровнем доходов: страны, которые, согласно классификации Всемирного банка, имели валовой национальный доход (ВНД) на душу населения в 2007 г. менее 935 долларов США. В 2007 в мире было 49 стран с низким уровнем доходов.

Страны со средним уровнем доходов: страны, в которых, согласно классификации Всемирного банка, валовой национальный доход (ВНД) в 2007 г. составлял 936-3705 долларов США для стран с низким средним уровнем дохода и на уровне 3706-11455 для стран с высоким средним уровнем дохода. В 2007 г. в мире было 54 страны с низким средним уровнем дохода и 41 страна с высоким средним уровнем дохода.

Стратегия сокращения бедности (ССБ): национальная стратегия, составляемая правительствами стран с низким уровнем доходов, в которой определены ключевые аспекты государственной политики, реформы, программы, цели и показатели мониторинга, направленные на оптимизацию государственного финансирования в целях сокращения бедности. Работа по составлению документации стратегии сокращения бедности (ДССБ) была начата в 1999 г. в рамках инициативы помощи беднейшим странам с крупной задолженностью, выдвинутой Всемирным банком и МВФ.

Строительство-аренда-эксплуатация-передача (САЭП) или строительство-лизинг-эксплуатация-передача (СЛЭП): вариант проекта СЭП или СПЭ, в котором, помимо обязательств и других условий, типичных для проектов СЭП, концессионер арендует физические активы, на которых располагается объект, на период действия соглашения.

Строительство-владение-эксплуатация (СВЭ): этот термин относится к проектам, в рамках которых концессионер владеет объектом на праве собственности, срок действия которого не ограничивается, и не обязан возвращать его нанимающему органу.

Строительство-передача-эксплуатация (СПЭ): этот термин иногда используется для того, чтобы подчеркнуть, что объект инфраструктуры становится собственностью заказчика, т.е. органа государственного управления, непосредственно после завершения строительства, а концессионер получает право на эксплуатацию объекта в течение определенного периода времени.

Строительство-эксплуатация-передача (СЭП) или строительство-владение-эксплуатация-передача (СВЭП): эти термины обозначают проекты, в которых нанимающий орган выбирает концессионера на финансирование, строительство, эксплуатацию и обслуживание объекта инфраструктуры. Вышеупомянутому концессионеру предоставляется право, и он обязуется осуществлять коммерческую эксплуатацию данного объекта инфраструктуры на свой риск, взимая тарифы и прочие платежи с пользователей в течение определенного периода времени, по истечении которого данный объект передается нанимающему органу.

Структура капитала: соотношение различных видов финансирования фирмы, а именно собственного и заемного капитала. Считается, что чем выше отношение заемного капитала к акционерному, тем сильнее финансовые рычаги, или финансовый левверидж компании.

Субординированный долг: вся задолженность (как краткосрочная, так и долгосрочная), которая, по соглашению, является подчиненной по отношению к старшему долгу. К ней не относятся резервные счета или доходы будущих периодов.

Субсидия: форма финансовой помощи или поддержки со стороны правительства, выплачиваемая представителям делового или экономического сектора и предназначенная для поддержки бизнеса, который в противном случае может потерпеть неудачу, либо для стимулирования деятельности, которая не может иметь место в противном случае. См. термин «действия/поддержка со стороны правительства».

Суверенный риск: особый риск, если таковой существует, который относится к капиталовложениям или займу в связи с тем, что государство проживания

заемщика отличается от государства проживания инвестора. Также этот термин именуется как «страновой риск».

Суд Европейского союза (СЕС): Суд Европейского сообщества является судебным органом Европейского союза (ЕС). В его состав входят три суда: Европейский суд, Суд первой инстанции и Трибунал гражданской службы. Их основной задачей является контроль законности принимаемых Сообществом мер и обеспечение единообразного применения законодательства Сообщества государствами-членами посредством инкорпорирования положений европейского права в национальное законодательство. Основываясь на прецедентном праве, Суд Европейского союза проводит мониторинг исполнения и налагает санкции в случае неисполнения обязательства правительств и судов государств-членов полностью применять законодательство Сообщества в рамках своей компетенции, защищать права, которые это законодательство предоставляет гражданам (прямое применение законодательства ЕС), а также устранять все положения национального законодательства, противоречащие общеевропейскому законодательству, принятые как до, так и после принятия соответствующих законодательных актов ЕС (примат законодательства ЕС над национальным законодательством).

Твердая валюта: валюта, которая, по мнению участников рынка, должна сохранить свою стоимость по отношению к другим валютам в течение определенного периода времени, и которая, вероятно, не будет подвержена инфляции. Твердые валюты обычно являются свободно конвертируемыми.

Текущее техническое обслуживание: состоят из множества различных заданий, которые зачастую необходимы для поддержания дорог в хорошем состоянии (например, ремонт «ям», чистка дренажных систем, заделывание трещин, обрез растительности и т.д.).

Текущий ремонт включает прогнозируемые ремонтные работы, более дорогостоящие и менее частые, чем регламентные работы; он производится для профилактики состояния дорог (например, замена дорожного полотна, ремонт асфальтобетонного покрытия, и т.д.).

Техника оценки и анализа программ (PERT): визуальный инструмент, используемый руководителями проекта для планирования, организации и координации проектной деятельности

Товарищество с ограниченной ответственностью: товарищество, состоящее из одного и более главных партнеров, несущих совместную и отдельную ответственность как обычные партнеры, ведущие бизнес; а также один или более ограниченных партнеров, вкладывающих конкретные суммы денежных средств в качестве капитала и не несущих совместную и отдельную ответственность с общим партнером (общими партнерами).

Товарищество: контракт между двумя или более лицами на объединение их денежных средств, усилий, трудовых ресурсов и навыков в целях легитимной коммерции или бизнеса с условием пропорционального разделения прибылей и убытков между участниками.

Трасса дороги: положение оси автомобильной дороги в пространстве, отвечающее её проектному положению на местности и определяемое двумя проекциями: горизонтальной (планом) и вертикальной (продольным профилем).

Требуемая норма прибыли: минимум будущих поступлений инвестора при выборе капиталовложений.

Указ: подзаконный акт, который может приниматься органами исполнительной или законодательной власти.

Укрепление потенциала: процесс повышения или усиления способности физических лиц, организаций или сообществ удовлетворять свои потребности. Может осуществляться посредством укрепления атмосферы доверия, обучения, а также поставки материалов и оборудования.

Управление транспортными потоками: деятельность, направленная на оптимальное использования существующего дорожного пространства.

Урегулирование споров: данный термин относится к различным методам, с помощью которых стороны контракта стремятся предотвратить превращение своих разногласий в споры и урегулировать такие споры в тех случаях, когда их нельзя было избежать. Существует большое число таких методов, но наиболее часто используются системы раннего предупреждения, установление партнерских отношений, примирение и медиация, экспертная оценка, мини-суд, оценка высшими руководителями, советы по рассмотрению споров, арбитражное разбирательство и судебные процессы. В некоторых странах споры, возникающие в связи с проектами ГЧП, относятся исключительно к компетенции судебных органов и административных судов, тогда как в других странах стороны могут выбирать между судопроизводством и альтернативными методами урегулирования споров, включая арбитражное разбирательство.

Уровень обслуживания: показатель, характеризующий состояние транспортного потока и являющийся комплексным показателем экономичности, удобства и безопасности движения. Основными характеристиками уровней обслуживания являются: коэффициент загрузки дороги движением z , коэффициент скорости c , коэффициент насыщения движением g .

Условное обязательство: обязательство, которое может возникнуть когда-либо в будущем, либо не возникнуть вообще в случае появления определенного фактора, который отличается от фактора времени. Примером таких обязательств являются потенциально возможные отрицательные судебные решения,

вынесенные в отношении компании. Примечания к финансовой отчетности должны включать описание условных обязательств.

Установление цены за пользование перегруженными участками дорог: политика установления тарифов для пользователей в зависимости от времени суток по фиксированному графику (установление цены на основе полезности) либо интенсивности движения (динамическое ценообразование) на перегруженном участке дороги. Установление оплаты за пользование перегруженными участками дорог предназначено для распределения дефицитного дорожного пространства наиболее экономически обоснованным образом.

Уступки: альтернативные ключевые цели в решении, дизайне или проекте и связанные с ними выгоды и альтернативные расходы, которые не могут быть достигнуты одновременно. Уступки играют особенно важную роль при проведении переговоров, когда позиции противоположных сторон могут быть выражены в количественной форме.

Участие частного сектора (УЧС): Теоретически, УЧС относится к несколько более широкому кругу возможностей, чем ГЧП, в том числе СВЭ и отчуждение. При этом на практике УЧС часто используется как синоним ГЧП.

Участники торгов: в контексте частных проектов по развитию инфраструктуры так именуют частных лиц и организации, которые направляют свои предложения в ответ на запрос, сформулированный органом государственного управления в целях реализации проекта по развитию инфраструктуры. Такие заявки или предложения должны оставаться действительными в течение установленного периода времени, с тем, чтобы данный орган власти мог рассмотреть характеристики всех предложений, поданных различными участниками торгов, и отобрать лучшее предложение в соответствии с определенными критериями. Иногда вместо терминов «конкурсные торги» и «участники торгов» используются термины «тендер» и «участники тендера».

Федеральная дорожная администрация (FHWA): подразделение Министерства транспорта США; ее штаб-квартира находится в г. Вашингтон, округ Колумбия.

Фиксированная валюта: валюта, официальный курс которой по отношению к золоту или другим валютам поддерживается центральным банком или финансовым органом соответствующей страны и не изменяется. Большинство обменных курсов в настоящее время являются плавающими.

Фиксированная процентная ставка: процентная ставка, установленная при выделении займа или возникновении обязательств, которая остается неизменной в течение срока действия данного займа или обязательств.

Финансовая норма доходности: показатель внутренней нормы доходности, основанный на результатах финансового анализа дорожного проекта, в котором все денежные величины, включая налоги, субсидии и прочие отражают рыночную стоимость.

Финансовое закрытие (закрытие финансового периода): стадия исполнения финансового соглашения, когда удовлетворены или отменены все условия соглашения, завершена работа над документацией и разрешается приступить к освоению кредитных средств.

Финансовый анализ: включает сопоставление доходов и издержек (инвестиционных расходов, расходов на обслуживание и эксплуатацию), зафиксированных участвующей в проекте компанией, и разработку соответствующих коэффициентов окупаемости. В отличие от экономического анализа, в финансовом анализе внимание сосредоточено исключительно на денежных потоках в рамках реализуемого проекта.

Фискальная политика: использование правительством налоговых ресурсов и налоговой политики в целях воздействия на экономику.

Фонд жизнеспособности: в целях продвижения программы ГЧП правительство может принять решение о субсидировании экономически жизнеспособных проектов ГЧП, которые не смогут быть финансово жизнеспособными в случае ограничения доступности пользовательских тарифов или унитарных платежей. Правительство будет делать проекты ГЧП финансово жизнеспособными через выделение части своего фискального бюджета для финансирования пробелов в предполагаемых проектных доходах и уровне поступлений, который должен сделать проект финансово жизнеспособным. Фонд жизнеспособности формируется правительствами для обеспечения выделенного проектного финансирования.

Фонды развития инфраструктуры: специализированные фонды, сформированные частными инвестиционными банками, которые обеспечивают финансирование проектов по развитию инфраструктуры в рамках механизмов ГЧП.

Форвардный контракт: контракт между двумя сторонами об обмене валюты по установленной цене на определенный момент времени в будущем. Такой контракт отличается от фьючерсного контракта, поскольку большинство форвардных обязательств не являются активно продаваемыми или стандартизованными и переносят риск кредитоспособности на другую сторону транзакции.

Форвардный курс: курс, по которому производятся форвардные операции на определенный момент времени; например, долларовая цена покупки евро через три месяца.

Форс-мажорная ситуация: любые события, которые препятствуют, мешают или задерживают выполнение контрактных обязательств одной из сторон соглашения, и которые могут оправдать неисполнение таких обязательств этой стороной, в той мере, в которой возникновение подобных событий не зависело от ссылающейся на них стороны. В некоторых юрисдикциях оценка того, составляют ли конкретные обстоятельства или факты форс-мажорную ситуацию согласно вышеприведенному определению, относится к компетенции судов. В других сторонах соглашение о том, что составляет форс-мажорное событие оставлено на усмотрение сторон и в таких случаях в контракте должен быть приведен список таких событий и сделаны четкие исключения для тех событий, которые не составляют форс-мажорную ситуацию. К форс-мажорным, как правило, относятся такие события, как война (объявленная либо необъявленная), революция, вооруженный конфликт, бунт, восстание, терроризм, саботаж, радиация, химическое заражение или иная серьезная эпидемия, взрыв, наводнение, шторм, ураган, землетрясение или иное подобное природное бедствие. К событиям, не составляющим форс-мажорную ситуацию, относятся забастовка сотрудников участвующей в проекте компании или подрядной фирмы.

Франшиза: право на эксплуатацию существующего объекта общественной инфраструктуры и сбор платы с пользователей этого объекта. Она отличается от концессии тем, что не требует капиталовложений со стороны эксплуатирующей частной организации.

Хеджирование: метод, позволяющий обеспечить или компенсировать валютный риск (риск возможных потерь в связи с колебаниями валютного курса) или товарный риск в течение фиксированного периода времени за счет занятия во фьючерсных сделках позиции, равной и противоположной существующей или предполагаемой позиции по наличным средствам или товарам, либо посредством сокращения обеспечения, аналогичного тому, в отношении которого была установлена длинная позиция.

Цена заявки: цена, предложенная участником торгов.

Ценность: максимальная цена, которая будет выплачена за получение товара. Как правило, она отражает количество этого товара, которое уже имеется в наличии или которое уже было использовано.

Центральный банк: официальный государственный банк, контролирующий эмиссию и колебания курса национальной денежной единицы.

Частично конвертируемая валюта: валюта, которая может быть куплена либо продана исключительно через центральный банк по конкретным фиксированным обменным курсам. К этой системе относятся многие развивающиеся страны, которые ограничивают транзакции задокументированными коммерческими сделками.

Частная финансовая инициатива (ЧФИ): термин, применяемый в Великобритании в отношении государственной политики стимулирования участия частного сектора в проектах по развитию общественной инфраструктуры.

Чистая прибыль: равняется прибыли, остающейся у фирмы после вычета расходов и издержек из общих поступлений.

Чистый дисконтированный доход (ЧДД): разница между дисконтированной стоимостью доходов и издержек проекта (включая затраты на капиталовложения, обслуживание и прочие расходы).

Экономическая норма доходности: показатель внутренней нормы доходности в рамках экономического анализа дорожного проекта, в котором все стоимостные величины рассматриваются как «экономические» издержки (также именуемые «теневыми ценами»). К ним относятся, например, цены, отражающие реальный дефицит ресурсов и исключающие денежные переводы между различными агентами, такие как налоги и субсидии. В экономическом анализе ситуация «с проектом» сравнивается с ситуацией «без проекта».

Экономическая оценка: анализ эффективности затрат в целях разработки и выбора проектов, увеличивающих благосостояние государства. В такой оценке сопоставляются ситуации «с проектом» и «без проекта», а также приводятся различные экономические показатели, такие как чистый дисконтированный доход и экономическая внутренняя норма доходности.

Эксплуатационная готовность: период, в течение которого объект (или его значимая часть) может предоставлять услугу согласно проектному соглашению.

Экспортно-импортный банк США (Эксимбанк): полностью принадлежащее правительству США агентство, которое содействует финансированию и продвижению американского экспорта. Эксимбанк дополняет и стимулирует, но не конкурирует с частным капиталом. Оказываемая им помощь делится на четыре категории: среднесрочная программа гарантий, программа гарантий прямого кредитования и заимствования, программа дисконтных займов и программа фондов кооперативного финансирования. Эксимбанк предоставляет гарантии коммерческим банкам и перестраховывает доли коммерческих рисков, принятых как по программам страхования, так и по коммерческим программам предоставления банковских гарантий.

Экспортно-кредитные агентства (ЭКА) и агентства по страхованию инвестиций: организации, исполняющие функции финансовых компаний для частных организаций-резидентов, ведущих бизнес за пределами своей юрисдикции.

Экспроприация: право государства принудить к продаже и покупке частного имущества против воли собственника, когда это необходимо в интересах

государства. Национальное законодательство, которое признает такое право, равно как и обеспечивающие его исполнение национальные и международные трибуналы, давно определили, что это право не может быть реализовано без выплаты соответствующей компенсации собственнику.

Вопросы экспроприации имеют особое значение для проектов ГЧП в области дорожной инфраструктуры, для которых необходимы земельные участки большой протяженности, зачастую находящиеся в частной собственности. Будучи практически эквивалентным, полному лишению прав собственности на частное имущество, нарушение или ограничение имущественных прав в некоторых обстоятельствах приравнивалось к экспроприации без компенсации и санкционировалось как таковое. По этой причине частные инвесторы в проекты ГЧП стремились обеспечить свою защиту от такого риска и найти гарантии покрытия потенциальных убытков в таких случаях.

Эластичность: соотношение изменений одной переменной в процентном выражении к процентным изменениям другой переменной. Например, эластичность спроса по цене представляет собой степень изменения количества товаров и услуг, на которые предъявляется спрос, при изменении цены.

Электронная система дорожных сборов: система дорожных сборов, в которой автомобили автоматически идентифицируются по опознавательному знаку, бортовому прибору или номерному знаку.

Сокращения

А-Я

АА	Кредитный рейтинг, свидетельствующий о высокой способности эмитента своевременно и полностью выполнять свои обязательства (по международной шкале Standard & Poor's)
ААА	Американская арбитражная ассоциация
АБР	Азиатский банк развития
АМК	Анализ по множеству критериев
АМР США	Агентство США по международному развитию
АО	Акционерное общество
АРС	Альтернативное разрешение споров
АСИВ	Анализ социальных издержек и выгод
АТЭС	Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (региональный форум)
БРИК	Бразилия, Россия, Индия и Китай (устоявшийся акроним от названия четырёх быстро развивающихся стран)
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВВЭ	Восстановление-владение-эксплуатация (одна из схем ГЧП)
ВВЭП	Восстановление-владение-эксплуатация-передача (одна из схем ГЧП)
ВНД	Внутренняя норма доходности
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГМП	Гарантии материальных поступлений (см. Материалы по Корее, Модуль 6)
ГНО	Группа независимой оценки Всемирного банка
ГП	Готовность платить
ГПДС	Государственное предприятие «Дороги Сербии»
ГСМ	Горюче-смазочные материалы
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ДД	Дисконтированный доход
ДКЭР	Дорожные контракты, основанные на эффективности и результатах
ДС	Дисконтированная стоимость
ДССБ	Документация стратегии сокращения бедности
ДТП	Дорожно-транспортное происшествие
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕИФ	Европейский инвестиционный фонд

ЕМП	Европейские международные подрядчики
ЕС	Европейский союз
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия ООН
ЗП	Заявка на предложения
ЗСД	Западный скоростной диаметр
ИДП	Информационный документ по проекту
ИЗС	Инжиниринг, закупки и строительство
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ИРЦ	Индекс розничных цен
ИТР	Инициатива территориального развития
ИТС	Интеллектуальная транспортная система
КБ	Килобайт
КГС	Компаратор государственного сектора
КИР	Корейский институт развития
КО	Квалификационный отбор
КОЭР	Контракты, основанные на эффективности и результатах
КОЭ	Контракты, основанные на эффективности
КОЭОУД	Основанные на эффективности контракты на обслуживание и управление дорогами
КЧЗИ	Корпорация частных зарубежных инвестиций
ЛДТ	Легкое дизельное топливо
МАБР	Межамериканский банк развития
МАИК	Межамериканская инвестиционная корпорация
МАР	Международная ассоциация развития
МБ	Мегабайт
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МВФ	Международный валютный фонд
МДФ	Международная дорожная федерация
МИГА	Многостороннее инвестиционное гарантийное агентство
МИФ	Многосторонний инвестиционный фонд
МКА	Многостороннее кредитное агентство
МКП	Метод критического пути
МОР	Министерство общественных работ
МПОД	Международная программа оценки дорог
МСП	Малые и средние предприятия
МСФО	Международные стандарты финансовой отчетности
МФ	Министерство финансов
МФК	Международная финансовая корпорация
МФО	Международная финансовая организация
МЦУИС	Международный центр по урегулированию инвестиционных споров
МЭП	Модернизация-эксплуатация-передача

НГО	Негосударственная (неправительственная) организация
НДС	Налог на добавленную стоимость
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОВР	Отчет о всемирном развитии
ОУР	Отдел управления рисками
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАИ	Процесс аналитической иерархии
ПИ	Правительство Индии (или Индонезии)
ПРООН	Программа развития ООН
ПРТ	Проект по ремонту транспортных сетей
ПС	Платежеспособность
ПСФ	Проектирование-строительство-финансирование (одна из схем ГЧП)
ПСФЭ	Проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация (одна из схем ГЧП)
ПЭО	Первоначальная экологическая оценка
РКМ	Проект развития коридора Мапуто
РПП	Рабочее пособие по проекту
РЭП	Ремонт-эксплуатация-передача (одна из схем ГЧП)
САЭП	Строительство-аренда-эксплуатация-передача (одна из схем ГЧП)
СВЭ	Строительство-владение-эксплуатация (одна из схем ГЧП)
СВЭП	Строительство-владение-эксплуатация-передача (одна из схем ГЧП)
СЕС	Суд Европейского союза
СКК	Стандартные коэффициенты конверсии
СЛЭП	Строительство-лизинг-эксплуатация-передача (одна из схем ГЧП)
СП	Строительство- передача (одна из схем ГЧП)
СПК	Специальная проектная компания
СПЛ	Строительство-передача-лизинг (одна из схем ГЧП)
СПЭ	Строительство-передача-эксплуатация (одна из схем ГЧП)
ССБ	Стратегия сокращения бедности
СУСДО	Система управления состоянием дорожных одежд
СЦК	Соотношение цены и качества
СЭА	Стоимость эксплуатации автомобиля
СЭП	Строительство-эксплуатация-передача (одна из схем ГЧП)
ТЗ	Техническое задание
ТКС	Типовое концессионное соглашение
ТТС	Транстехасский коридор
ТУ	Технические условия
ТЭО	Технико-экономическое обоснование
УЧС	Участие частного сектора
ФВНД	Финансовая внутренняя норма доходности

ФЗ	Федеральный закон
ФИДИК	Международная федерация инженеров-консультантов
ФОО	Фонд обеспечения окупаемости
ФЧДД	Финансовый ЧДД
ЦРП	Центр развития предпринимательства
ЦРТ	Цели развития тысячелетия (ООН)
ЧДД	Чистый дисконтированный доход
ЧФИ	Частная финансовая инициатива
ЭВНД	Экономическая внутренняя норма доходности
ЭКА	Экспортно-кредитное агентство
ЭНВД	Экономическая внутренняя норма доходности
ЭСДС	Электронная система дорожных сборов
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
ЭСМЗ	Экологические и социальные механизмы защиты
ЭЧДД	Экономический чистый дисконтированный доход
ЮНИДО	Организация Объединённых Наций по промышленному развитию
ЮНСИТРАЛ	Комиссия ООН по праву международной торговли

A-Z

ABCR	Бразильская ассоциация дорожных концессионеров	
ADSCR	Годовой коэффициент обслуживания задолженности	Annual debt service coverage ratio
ANE	Мозамбикское дорожное агентство	
ANTT	Национальное агентство наземного транспорта Бразилии	
ARZ	Автомагистраль Риека-Загреб	
ASFA	Ассоциация французских дорожных компаний	
AZM	Автомагистраль Загреб-Мацель	
BAFO	Лучшее и окончательное предложение	Best and Final Offer
BAPPENAS	Национальное агентство Индонезии по планированию программ развития	
BNDES	Бразильский национальный банк экономического развития	
BPJT	Индонезийское агентство платных дорог	
CAFDS	Средства, доступные для обслуживания долга	Cash available for debt service

CAPM	Модель оценки стоимости капитальных активов	Capital asset pricing model
CBA	Анализ эффективности затрат	Cost-benefit analysis
CDA	Соглашение о комплексной застройке	Comprehensive development agreement
CDC	Государственный инвестиционный банк, Франция	Caisse des Depots et Consignations
CEPA	Ассоциация экономической политики Кембриджа	Cambridge Economic Policy Associates
CMEA	Национальное агентство Индонезии по инфраструктуре и региональному развитию	
CNA	Французский национальный дорожный фонд	Caisse Nationale des Autoroutes
CREMA	Контракт на восстановление и техническое обслуживание	Contrato de recuperación y mantenimiento
CRP	Премия за страновой риск	Country risk premium
CTV	Консорциум калифорнийских транспортных предприятий	California Transportation Ventures
CVISN	Сети информационных систем по коммерческим транспортным средствам	Commercial Vehicle Information Systems Networks
DNER	Бразильский национальный департамент дорог	
DNIT	Национальный департамент транспортной инфраструктуры, Бразилия	Departamento National de Infraestrutura de Transporte
DSCR	Коэффициент обслуживания долга	Debt service coverage ratio
ECGD	Департамент гарантий экспортных кредитов, Великобритания	Exports Credits Guarantee Department
ECICS	Сингапурская корпорация экспортно-кредитного страхования	Export Credit Insurance Corporation of Singapore
EDC	Корпорация для развития экспорта, Канада	Export Development Corporation
EFE	Экономическое и финансовое равновесие	Economic financial equilibrium
EFIC	Корпорация экспортно-финансового страхования	Export Finance and Insurance Corporation
EIC	Экономические инвестиционные затраты	Economic investment costs
EIS	Заявление о воздействии на окружающую среду	Environmental Impact Statement

FEX	Часть иностранной валюты (% капитальных инвестиционных затрат);	part of foreign exchange
FHWA	Федеральная дорожная администрация, США	Federal Highway Administration
FIC	Финансовые инвестиционные затраты	Financial Investment Cost
FSGT	Целевой фонд общественных работ, Франция	
FSIR	Целевой дорожный фонд, Франция	
GMRP	Премия за глобальный рыночный риск	Global market risk premium
GPS	Глобальная система позиционирования	Global Positioning System
HDM	Система развития и управления автомагистралями	Highway Development and Management System –
HKECIC	Гонконгская корпорация экспортно-кредитного страхования	Hong Kong Export Credit Insurance Corporation
HOT	Полоса для транспорта с высоким количеством пассажиров	high occupancy transport
HOV	Транспортное средство с высоким количеством пассажиров	high occupancy vehicle
HTF	Правительственного фонда строительства шоссейных дорог, США	Highway Trust Fund
IDFC	Индийская компания по финансированию развития инфраструктуры	Infrastructure Development Finance Company Limited India
IIFCL	Индийская компания инфраструктурного финансирования	India Infrastructure Financing Company Limited
ILFS	Индийская компания по лизингу и финансовым услугам	Infrastructure Leasing & Financial Services Limited
INVIAS	Национальный автодорожный институт, Колумбия	
IPPP	Фонд подготовки инфраструктурных проектов, Пакистан	Infrastructure Project Preparation Facility
IRRMF	Рентабельность типовой фирмы	IRR of a model firm
IRRRF	Рентабельность реальной фирмы	IRR of a real firm
ISO	Международная организация по стандартизации	International Organization for Standardization
ISOHDM	Международное исследование механизмов развития и управления автомагистралями	International Study of Highway Development and Management Tools

ISTEA	Закон о комбинированном наземном транспорте, США	Intermodal Surface Transportation Act
KICGF	Корейский фонд инфраструктурных гарантий	
KKPPI	Комитета по политике ускорения развития инфраструктуры	
LLC	составляющая местного труда	Local Labor component
LLCR	коэффициент покрытия обязательств на протяжении срока действия кредитов	Loan Life Coverage Ratio
MDTA	Агентство по взиманию платы за проезд в штате Мэриленд	Maryland Tolling Agency
MF	Типовой фирмы	Model Firm
MIIU	Отдел муниципальных инвестиций в инфраструктуру	Municipal Infrastructure Investment Unit
MRL	Максимизирующий уровень доходов	Maximizing Revenue Level
MRP	Премия за рыночный риск	Market Risk Premium
MWAA	Администрация аэропортов Вашингтонской метрополии	Metropolitan Washington Airports Authority
NCHRP	Национальная кооперативная программа исследований в автодорожной сфере	National Cooperative Highway Research Program
NCPPP	Национальный совет по государственно-частному партнерству, США	National Council for Public Private Partnerships
NEPAD	Новое партнерство для развития Африки	New Partnership for Africa's Development
NHAI	Орган управления дорожным хозяйством Индии	National Highway Administration of India
NHDP	Национальный проект по развитию автомобильных дорог	National Highway Development Project
NHS	Национальная система автомобильных дорог (США)	National Highway System
NRA	Национальное дорожное агентство (ЮАР)	NRA
OCFBF	эксплуатационные потоки наличных до финансирования	Operating Cash-Flows Before Financing
OKB	Специализированная австрийская банковская организация	Oesterreichische Kontrollbank
OLC	Другие, не связанные с трудом, местные составляющие, за исключением налогов и субсидий	Other non-labor Local component, excluding taxes/ subsidies
PERT	Техника оценки и анализа программ	Program Evaluation and Review

		Technique
PFP	Проекты с частным финансированием	Privately Financed Projects
PICKO	Корейский центр по вопросам частных инвестиций в инфраструктуру	
PIDG	Группа по развитию частной инфраструктуры	Private Infrastructure Development Group
PIMAC	Отдел по ГЧП в области инфраструктуры (Корея)	
PLCR	Коэффициент покрытия обязательств на протяжении периода реализации проекта	Project Life Coverage Rate
PPI	Участие частного сектора в инфраструктуре	Private Participation in Infrastructure
PPIAF	Консультативный фонд по вопросам государственно-частного сотрудничества в области развития инфраструктуры	Public-Private Infrastructure Advisory Facility
PPP	Государственно-частное партнерство	Private-Public Partnership
PPPAC	Комитет по экспертизе ГЧП на национальном уровне	Public-Private Partnership Appraisal Committee
PSP	Участие частного сектора	Private Sector Participation
RF	Реальная фирма	Real Firm
RMA	Региональный орган по вопросам движения	regional mobility authorities
RMI	Инициатива по содержанию дорог	Road Maintenance Initiative
ROA	Рентабельность активов	Return on assets.
ROE	Рентабельность собственного капитала	Return on equity
ROI	Рентабельность инвестиций	Return on investments
RWIS	Дорожная зимняя информационная система	road winter information system
SAL	Социально приемлемый уровень	socially acceptable level
SANDAG	Ассоциация органов управления Сан-Диего	San Diego Association of Governments
SANRAL	Южноафриканский национальный дорожный орган	
SCUT	Португальская программа ГЧП в секторе автомобильных дорог	
SENA	Национальная служба по вопросам обучения, Колумбия	Servicio Nacional de Aprendizaje
SEOPC	Государственный секретариат	

	общественных проектов и коммуникаций, Доминиканская Республика	
SFEX	«Теневая» иностранная валюта	Shadow Foreign Exchange Rate
SIDA	Шведское агентство международного развития	Swedish International Development Association
SSATP	Программа транспортной политики в странах Африки южнее Сахары	Sub-Saharan Africa Transport Policy Program
SWR	«теневая» ставка зарплаты	Shadow Wage Rate
TC	Налоговая составляющая	Tax component
TIFIA	Закон о финансировании и инновациях в области транспортной инфраструктуры	Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act
TRAC	Трансафриканский концессионный консорциум	Trans-African Concession Consortium
USC	Кодекс законов США	US Code
VMS	Дорожный знак переменной информации	Variable message sign
VOC	Стоимость эксплуатации автомобиля	vehicle operating cost
WACC	Средневзвешенная стоимость капитала	Weighted Average Cost of Capital
WBS	Структура декомпозиции работ	Work breakdown structure