

Посібник АРМГ з сертифікації в сфері державно-приватного партнерства (ДПП)



© 2016 ADB, EBRD, IDB, IsDB, WBG

Деякі права захищено

Посібник з сертифікації в сфері ДПП, надалі «Посібник з ДПП» - це довідник, у якому детально викладаються всі відповідні аспекти створення та впровадження ефективного і сталого державно-приватного партнерства (ДПП). Він призначений для спеціалістів у сфері ДПП, урядів, консультантів, інвесторів та інших осіб, зацікавлених у ДПП. Даний Посібник з ДПП відноситься до кваліфікацій у сфері ДПП (СРЗР), отримання яких дає фахівцям можливість використовувати формулювання «Сертифікований спеціаліст у сфері ДПП», створене на основі Програми АРМГ з сертифікації у сфері ДПП. Програма АРМГ з сертифікації в сфері ДПП, подальша «Сертифікаційна програма», є розробкою Азійського банку розвитку (АБР), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжамериканського банку розвитку (МАБР), Ісламського банку розвитку (ІБР), і Групою Світового Банку (ГСВ), з частковим фінансуванням Консультативний підрозділ з питань державно-приватного партнерства у інфраструктурі. (PPIAF).

«Група Світового банку» відноситься до юридично відокремлених організацій Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародної асоціації розвитку (МАР), Міжнародної фінансової корпорації (МФК) та Багатостороннього агентства з гарантування інвестицій (БАГІ). Консультативний підрозділ з питань державно-приватного партнерства у інфраструктурі (PPIAF) — це багатодонорський центр технічної допомоги, яким юридично керує Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР).

ДИСКЛЕЙМЕР (ВІДМОВА ВІД ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ)

Погляди, міркування, результати та/або висновки в цьому довіднику належать особисто його авторам і необов'язково відображають погляди або офіційну політику або позицію Азійського банку розвитку (АБР), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжамериканського банку розвитку (МАБР), Ісламського банку розвитку (ІБР), Консультативного підрозділу з питань державно-приватного партнерства у інфраструктурі (PPIAF) та Групи Світового Банку (ГСВ), їхніх рад директорів або урядів, які вони представляють. Щодо будь-якої інформації в цьому документі, вищезазначені організації не дають жодних гарантій, як прямих, так і непрямих, і не несуть відповідальності за точність, своєчасність, правильність, повноту, комерційну цінність або доцільність якійсь меті.

Дана публікація відповідає принципам Групи Світового банку щодо позначення учасників та карт. Позначення або посилання на певну територію або географічний регіон або використання терміну «країна» в даному документі не передбачає вираження будь-якої точки зору з боку вищезгаданих організацій або їхніх Рад директорів або урядів, які вони представляють щодо юридичного статусу будь-якої країни, території, міста або регіону, їх органів влади або визначення їхніх кордонів.

Ніщо в цьому документі не є обмеженням або відмовою від привілеїв та імунітетів будь-якої з організацій Групи Світового банку; усі привілеї та імунітети зберігаються.

ПРАВА ТА ДОЗВОЛИ



Даний документ надається відповідно до ліцензії Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Відповідно до ліцензії Creative Commons Attribution ви можете копіювати, поширювати, передавати та адаптувати цей посібник, у тому числі для комерційних цілей, за таких умов:

Атрибуція — якщо ви робите цитування цієї роботи, вкажіть наступне: Азійський банк розвитку (АБР), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжамериканський банк розвитку (МАБР), Ісламський банк розвитку (ІБР), та Група Світового Банку (ГСБ). 2016. АРМГ Посібник із сертифікації у сфері державно-приватного партнерства (ДПП). Вашингтон, округ Колумбія: Група Світового банку. Ліцензія: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Переклади — якщо ви робити переклад цієї роботи, додавайте наступний дисклеймер разом із посиланням на джерело: Азійський банк розвитку (АБР), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжамериканський банк розвитку (МАБР), Ісламський банк розвитку (ІБР), та/або Група Світового Банку (ГСБ) не є авторами цього перекладу і він не повинен вважатися офіційним. Зазначені організації не несуть відповідальності за будь-який зміст або помилки в цьому перекладі.

Адаптації — якщо ви робите адаптацію цієї роботи, додавайте наступний дисклеймер разом із посиланням на джерело: Це - адаптація оригінальної роботи Азійського банку розвитку (АБР), Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжамериканського банку розвитку (МАБР), Ісламського банку розвитку (ІБР), та Групи Світового Банку (ГСБ). Погляди та думки, висловлені в адаптації, є виключною відповідальністю автора або авторів адаптації і не затверджуються вищезазначеними організаціями.

Сторонній контент — Азійський банк розвитку (АБР), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Міжамериканський банк розвитку (МАБР), Ісламський банк розвитку (ІБР), та/або Група Світового Банку (ГСБ) не обов'язково володіють усіма складовими змісту цієї роботи. Таким чином, ці організації не гарантують, що використання будь-якої запозиченої складової або частини змісту даної роботи, які належать сторонній організації/особі, не порушує прав цих сторонніх організацій/осіб. Ризик претензій у результаті такого порушення лежить виключно на вас. Якщо ви бажаєте відтворити складову цієї праці, то несете відповідальність за визначення, чи потрібен дозвіл на таке відтворення, і отримати дозвіл від власника авторських прав. Приклади можуть включати поміж іншого таблиці, малюнки або зображення.

Будь-які запити щодо прав та ліцензій слід надсилати за адресою: США, 20433, Округ Колумбія, Вашингтон, 1818 Ейч-Стріт, північний захід, Група Світового банку, Видавничий відділ Світового банку (World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 (H Street NW, Washington, DC 20433, USA); email: pubrights@worldbank.org

ВЕРСІЯ УКРАЇНСЬКОЮ МОВОЮ

Переклад Посібника українською мовою здійснений для АРМГ компанією K-infra (<https://www.k-infrastructure.com/en/>) за фінансової підтримки Міжнародної фінансової корпорації (International Financial Corporation, IFC). Редактори перекладу: Ірина Новікова (noviryna5@gmail.com) та Тарас Бойчук (taras.boichuk@spilno.in.ua).

Глава 1: Державно-приватне партнерство — Вступ та огляд

ЗМІСТ

Посібник APMG з сертифікації в сфері державно-приватного партнерства (ДПП)	1
Дисклеймер (відмова від відповідальності)	1
Права та дозволи	2
Вступ і цілі	11
1. Вступ та опис концепції ДПП.....	13
1.1. Визначення ДПП для цілей цього Посібника з ДПП	14
ДПП як юридичний термін у деяких юрисдикціях	17
ДПП – це не приватизація.....	17
1.2. Аналіз визначення, запропонованого у цьому Посібнику з ДПП. Опис та пояснення характеристик договору ДПП як інструменту закупівлі нової інфраструктури.....	18
2. Приватна участь у публічній інфраструктурі та послугах: що належить і що не належить до ДПП.....	24
2.1. Варіанти інфраструктурних закупівель, що не вважаються ДПП.....	28
2.2. Варіанти інфраструктурних закупівель, які можна вважати ДПП.....	32
Договори на проектування, будівництво, управління, технічне обслуговування (DBOM).....	32
Договори на проектування, будівництво, фінансування, управління та технічне обслуговування (DBFOM).....	34
Договори DBFOM на основі платежів користувачів (ДПП на основі платежів користувачів або концесія)	35
Договори DBFOM на основі оплати держсектору (ДПП на основі оплати держсектору або ДПП на основі приватної фінансової ініціативи [PFI])	39
Державно-державне партнерство та інституційні ДПП (які контролюються органом, що здійснює закупівлі).....	43
2.3. Договори на управління послугами чи існуючою інфраструктурою	46
Договори на довгострокове управління або договори на обслуговування «з ризиками»	46
Короткострокові договори на обслуговування та стандартні договори на управління та технічне обслуговування.....	47
2.4. Інші форми приватної участі в публічній інфраструктурі та послугах	49
Приватизовані компанії та компанії, що працюють на лібералізованому та регульованому ринку: «Регульовані комунальні активи, що належать інвестору»	49
Державна доменна концесія та надання державним органом повноважень (дозволу) на інвестування та управління публічною інфраструктурою на регульованих умовах	51
Частковий продаж активів державних операторів	51
3. Типи ДПП та термінологічні питання	55
3.1. Типи та види ДПП.....	55
3.2. Термінологія: інші назви, що використовуються для позначення концепції ДПП.....	56
4. Сфери використання ДПП: сектори інфраструктури	62
Публічні активи та інфраструктура	62

Типи інфраструктури: порівняння економічної та соціальної інфраструктури	63
Типи активів за секторами	65
5. Коли використовувати ДПП: мотивація та застереження.....	66
5.1.1. ДПП як альтернативний метод фінансування інфраструктури (приватне фінансування).....	67
5.1.2. Мотивація, що пов'язана з доступом до грошових коштів.....	68
5.2. Ефективність та результативність: ДПП як потенційне джерело більшої ефективності інфраструктурних проектів.....	69
5.2.1. Управління витратами: Вища гнучкість в управлінні витратами та фокус на отриманні прибутку	70
5.2.2. Управління витратами життєвого циклу	70
5.2.3. Передача ризиків	71
5.2.4. Інновації	72
5.2.5. Аналіз переваг: надійність та результативність	73
5.2.6. Ефективність за рахунок максимізації використання/кращого використання активу.....	73
5.3. Інші переваги для урядів, пов'язані з загальною ефективністю	76
5.4. Недоліки та застереження при використанні ДПП.....	77
5.5. Передумови отримання вигід: запровадження елементів та етапів належного процесу ДПП, необхідність принципів управління проектами та роль рамкового регулювання ДПП.....	79
5.6. Проблеми деяких країн з ринками, що формуються та розвиваються, зокрема найменш розвинутих країн: потреба в адаптації механізму ДПП до макроекономічної ситуації та обмежень фінансового ринку	85
5.7. Висновки: рекомендації	90
6. Типова базова структура проекту ДПП.....	92
6.1. Вступ до типової базової структури проекту ДПП	92
1. Консорціум створює СПК, яка підписує договір.	94
2. СПК укладає договір про фінансування та впроваджує свою договірну структуру (проектні другорядні договори).....	95
3. Виконуються будівельні роботи та вносяться кошти (отримані у вигляді кредиту чи власного капіталу) (№3 та №3а). СПК розраховується з будівельними підрядниками (№3с).	96
4. Початок експлуатації (№ 4), СПК починає отримувати платежі від уряду та/або користувачів (№ 4b). СПК розраховується із підрядниками за договорами O&M (№ 4с).....	97
5. Погашення кредитної заборгованості (№5) та виплати власного капіталу..	98
6. Повернення.....	98
6.2. Структура договору ДПП («основного») та введення у платіжний механізм.....	99
6.3. Приклади різних сфер застосування та структур договорів.....	102
7. Як фінансувати проект ДПП на основі приватного фінансування: джерела коштів для покриття витрат на будівництво	103
7.1. Приватне фінансування та проектне фінансування	106
7.2. Фінансова структура: категорії, інструменти та джерела коштів (постачальники коштів) — фінансова стратегія спонсора/приватного партнера	111
7.2.1. Джерела коштів	111

7.2.2. Основи фінансового структурування та фінансової стратегії	115
7.2.3. Роль багатосторонніх банків розвитку (ББР)	118
7.2.4. Особливості ісламського фінансування	120
7.3. Співфінансування як поєднання традиційного державного фінансування/традиційних (публічних) закупівель та приватного фінансування	120
Аспекти, пов'язані зі співвідношенням ціни та якості (VfM)	122
7.4. Інші форми державної участі у фінансовій схемі проекту або впливу на комерційну доцільність	123
7.4.1. Інші способи (що передбачають повернення коштів) для покриття дефіциту на фінансовому ринку чи підвищення бюджетної доступності ..	123
7.4.2. Способи зниження ризиків, підвищення кредитоспроможності, та інші підходи до мінімізації ризиків	125
7.5. Інші аспекти фінансової структури проектної компанії, що впливають на договір ДПП	128
Права кредиторів	129
Обмеження питомої ваги позикових коштів (фінансового важеля) та встановлення вимог щодо мінімального обсягу власного капіталу	129
Передача часток власного капіталу (акцій) та зміна контролю	130
Прибуток від рефінансування	131
Вимога щодо завчасного надання пакету фінансової документації або дозвіл на проведення переговорів після прийняття рішення про укладення договору. Ризики, пов'язані з фінансовим закриттям	131
Конкурсні процедури з визначення кредитора приватного партнера	133
8. Причини провалу проекту, потреба в належному управлінні процесами та підготовці проектів	135
8.1. Що означає провал проекту? Типи провалів проекту	135
8.2. Загрози для цілісного управління процесами	138
8.3. Приклади припинення проекту внаслідок неналежного управління процесами	141
8.3.1. До/під час конкурсної процедури	141
8.3.2. Протягом терміну дії договору	143
8.4. Зацікавленість приватного сектору (потенційних учасників конкурсу) та застереження щодо усього процесу ДПП	144
9. Введення в концепцію рамкового регулювання ДПП та початкові міркування щодо рамкового регулювання. Чинники, важливі для приватного сектору в контексті рамкового регулювання та ринків. ...	146
Визначення рамкового регулювання у даному Посібнику з ДПП. Зміст та сфери застосування рамкового регулювання.	148
Рамкове регулювання ДПП «обов'язково» передбачає наявність наступних елементів:	149
Способи впровадження чи документування рамкового регулювання. Різні правові традиції.	150
Рамкове регулювання вже розроблено, але потребує перегляду або адаптації для цілей ДПП	151
Приватний сектор/потенційні учасники конкурсу також зацікавлені у рамковому регулюванні та програмах ДПП	154
10. Огляд проектного циклу ДПП: підготовка, структурування та управління договором ДПП	159

Етап 1 (Глава 3) – Ідентифікація проекту та скринінг проекту як ДПП	164
Етап 2 (Глава 4) – Оцінка та підготовка проекту.....	165
Етап 3 (Глава 5) – Структурування та складання проекту конкурсної документації.....	170
Етап 4 (Глава 6) – Конкурсна процедура (Прийняття рішення про укладення договору та підписання договору).....	172
Етап 5 (Глава 7) – Управління договором — Будівництво	175
Етап 6 (Глава 8) – Управління договором —Управління (до завершення проектної діяльності та повернення активу державному партнеру)	177
Список довідкової літератури	178
Додаток А до Глави 1: Основи проектного фінансування	185
1. Вступ.....	185
2. Основні аспекти проектного фінансування ДПП.....	185
3. Ідеологія проектного фінансування.....	186
4. Стислий опис основних джерел фінансування.....	188
Борговий (позиковий) капітал	188
Власний капітал.....	189
Державна підтримка.....	189
5. Переваги та недоліки проектного фінансування.....	189
Додаток В до Глави 1: Ісламське фінансування проектів ДПП	192
1. Вступ.....	192
2. Традиційна <i>istina'a</i>	193
3. Закупівельна <i>istina'a</i>	193
4. Іджара	194
5. Допоміжні договори.....	194
6. Здійснення платежів ісламським провайдером фінансування.....	195
7. Повернення проектного активу ДПП спеціальній проектній компанії	195
8. Ісламське фінансування на практиці.....	195
9. Матеріальні та нематеріальні проектні активи ДПП	195

КОМЕНТАРИ

КОМЕНТАР 1.1: ДПП: Основний предмет Посібника з ДПП.....	11
КОМЕНТАР 1.2: Освітні цілі.....	12
КОМЕНТАР 1.3: Приклади визначення ДПП.....	14
КОМЕНТАР 1.4: Визначення договору ДПП з приватним фінансуванням (як альтернативного способу закупівлі інфраструктури у рамках цього Посібника з ДПП).....	16
КОМЕНТАР 1.5: Короткий огляд суттєвих та інших загальних рис ДПП із приватним фінансуванням.....	22
КОМЕНТАР 1.6: Ключові аспекти введення у концепцію ДПП.....	23
КОМЕНТАР 1.7: Види ДПП на основі платежів користувачів.....	38
КОМЕНТАР 1.8: Дорога I-595, приклад ДПП на основі оплати держсектору у формі платної дороги з грантовим співфінансуванням.....	41
КОМЕНТАР 1.9: Приклад інституційного ДПП: Дорога Мадрид Калле 30.....	44
КОМЕНТАР 1.10: Довгострокова оренда або концесія щодо існуючої інфраструктури на основі платежів користувачів як окремий випадок управлінського чи сервісного ДПП із значним приватним фінансуванням. Схеми монетизації активів.....	48
КОМЕНТАР 1.11: Основні аспекти типів та форм приватної участі у публічній інфраструктурі та послугах.....	53
КОМЕНТАР 1.12: Ключові аспекти типів ДПП та термінології.....	61
КОМЕНТАР 1.13: Характеристики публічного активу, який потенційно може бути предметом ДПП.....	63
КОМЕНТАР 1.14: Соціальна інфраструктура у порівнянні з економічною інфраструктурою.....	64
КОМЕНТАР 1.15: ДПП, яке не призводить до виникнення державного боргу, однаково призводить до виникнення зобов'язань.....	68
КОМЕНТАР 1.16: Чи справді ДПП відрізняється вищою ефективністю?.....	75
КОМЕНТАР 1.17: Короткий огляд ключових аспектів: основні джерела підвищення ефективності та результативності ДПП в інфраструктурних закупівлях.....	76
КОМЕНТАР 1.18: Необхідність конкуренції. Способи закупівель ДПП.....	81
КОМЕНТАР 1.19: Труднощі, з якими стикаються органи місцевого самоврядування.....	88
КОМЕНТАР 1.20: Рекомендації.....	91

КОМЕНТАР 1.21: Спеціальна проектна компанія (СПК) як поширена риса ДПП	98
КОМЕНТАР 1.22: Початкове роз'яснення: фондування та фінансування.....	103
КОМЕНТАР 1.23: Основні чинники прийняття рішень кредиторами щодо проекту.....	108
КОМЕНТАР 1.24: Основні елементи фінансової структури проекту ДПП.....	110
КОМЕНТАР 1.25: Інфраструктурні фонди та фінансові партнери.....	115
КОМЕНТАР 1.26: Двостороння фінансова підтримка: роль експортно- кредитних агентств.....	120
КОМЕНТАР 1.27: Останні тенденції фінансової підтримки ДПП із приватним фінансуванням у країнах Латинської Америки.....	127
КОМЕНТАР 1.28: Основні аспекти фінансування у ДПП з приватним фінансуванням.....	134
КОМЕНТАР 1.29: Стислий огляд можливих типів провалу проекту.....	137
КОМЕНТАР 1.30: Загальні чинники, пов'язані з управлінням та принципами керівництва проектом, які можуть поставити під загрозу результати проекту в рамках ДПП (та будь-якого іншого державного проекту).....	139
КОМЕНТАР 1.31: Визначення рамкового регулювання відповідно до інших довідкових матеріалів.....	147
КОМЕНТАР 1.32: Основні ідеї та принципи, на яких ґрунтується рамкове регулювання та програми ДПП.....	154
КОМЕНТАР 1.33: Міркування щодо оцінки проектів та прийняття рішень, що використовуються у цьому Посібнику з ДПП.....	159
КОМЕНТАР 1.34: Термінологія, пов'язана з процесом ДПП та пов'язаними з ним завданнями (терміни, що використовуються в даному Посібнику з ДПП у порівнянні з іншими термінами).....	163
КОМЕНТАР 1.35: Альтернативні способи ідентифікації та оцінки проектів ДПП	166
КОМЕНТАР 1.36: Основні типи конкурсних процедур.....	169

РИСУНКИ

РИСУНОК 1.1: Спектр приватної участі у публічній інфраструктурі та послугах	26
РИСУНОК 1.2: Базова схема договору на виконання будівельних робіт (В) або договору на Проектування та будівництво (DB).....	30
РИСУНОК 1.3: Базова схема договору на Проектування, будівництво та фінансування (DBF).....	31
РИСУНОК 1.4: Базова схема договору на Проектування, будівництво, управління та технічне обслуговування (DBOM).....	34
РИСУНОК 1.5: Базова схема договору DBFOM (на основі платежів користувачів).....	37
РИСУНОК 1.6: Базова схема договору DBFOM (на основі оплати держсектору).....	42
РИСУНОК 1.7: Огляд факторів ефективності ДПП.....	70
РИСУНОК 1.8. Порівняльна схема вихідних потоків державних коштів.....	72
РИСУНОК 1.9: Базові складові для успішності ДПП.....	85
РИСУНОК 1.10: Проектна структура ДПП.....	94
РИСУНОК 1.11: Спрощений баланс — активи і пасиви проектної компанії ДПП	105
РИСУНОК 1.12: Коефіцієнт покриття боргу (DSCR).....	109
РИСУНОК 1.13: Основні етапи процесу ДПП.....	161
РИСУНОК 1.14: Проектний цикл ДПП (відповідно до цього Посібника з ДПП).....	161
РИСУНОК А1: Каскадна послідовність платежів у межах грошових потоків за проектом.....	188
РИСУНОК В1: Комбінація istina'a та іджари.....	195

ТАБЛИЦІ

ТАБЛИЦЯ 1.1: Порівняння приватизації та ДПП.....	50
ТАБЛИЦЯ 1.2: Характеристики ДПП із приватним фінансуванням та відсутні елементи в інших методах інфраструктурних закупівель.....	52
ТАБЛИЦЯ 1.3: Термінологія, що використовується для позначення договорів ДПП, переважно пов'язаних з новою інфраструктурою або модернізацією інфраструктури, створеної з залученням приватного фінансування	56
ТАБЛИЦЯ 1.4: Термінологія, що використовується для позначення договорів ДПП, які стосуються лише або в основному управління існуючою інфраструктурою або лише надання публічних послуг.....	59
ТАБЛИЦЯ 1.5: Типи активів за секторами. Сектори, в яких закупівля інфраструктурного активу може здійснюватися на основі механізму ДПП.....	65
ТАБЛИЦЯ 1.6: Джерела та провайдери коштів.....	112
ТАБЛИЦЯ 1.7: Вимоги або умови приватного сектору, характеристики прийняттого та привабливого проекту.....	145
ТАБЛИЦЯ 1.8: Адаптація наявного рамкового регулювання для запуску ДПП: розробка нового документа (чи документів) з рамковим регулюванням або внесення поправок до наявних законів або принципів державної політики у цій сфері.....	152
ТАБЛИЦЯ 1.9: Необхідні характеристики рамкового регулювання та програм ДПП відповідно до вимог провідних приватних компаній міжнародного рівня (та інші характеристики привабливого та добре влаштованого ринку ДПП).....	156

Вступ і цілі

Цей розділ призначений для ознайомлення з Посібником з ДПП та надання читачам загального огляду державно-приватного партнерства (ДПП).

ДПП – це один зі способів здійснення закупівлі об'єктів інфраструктури та послуг. Як пояснюється далі в цьому розділі, варіант ДПП може давати значні переваги за умови дотримання низки умов.

Оскільки ДПП корисні для закупівлі як інфраструктури, так і послуг, Посібник з ДПП в першу чергу сфокусований на більш ефективному використанні ДПП як інструменту для створення нової чи модернізованої інфраструктури. Таким чином, можна отримати якнайбільшу користь від цього варіанту закупівлі, щоб допомогти країнам здолати прогалини в інфраструктурі шляхом ефективного та системного доступу до більшого обсягу приватного капіталу, досвіду та знань. Особливо це стосується країн з ринками, що формуються та розвиваються (EMDE).

Основні цілі цього розділу – ознайомити з концепцією ДПП як варіанту закупівлі інфраструктури та управління нею, пояснити цей термін у рамках Посібника з ДПП, а також визначити основні характеристики ДПП. У цьому розділі також представлені ті аспекти ДПП, які будуть більш детально пояснені в інших частинах Посібника з ДПП. Вони включають актуальність і характеристики належної структури ДПП, а також всього робочого циклу ДПП, включаючи опис всіх етапів, що входять в цикл, з практичної точки зору. Див. Коментар 1.1

Коментар 1.1: ДПП: Основний предмет Посібника з ДПП

ДПП – це спосіб закупівлі інфраструктури та послуг, за якого необов'язково потрібно залучати приватний капітал. Варіант ДПП може використовуватися для закупівлі та управління послугами або для управління наявними інфраструктурними активами. Більшість переваг ДПП, якщо не усі, можна отримати завдяки договірним структурам для реалізації нових проектів розвитку інфраструктури, із залученням фінансування безпосередньо з державного сектора.

Однак у контексті цього Посібника з ДПП загалом визнається необхідність подолання інфраструктурного розриву у багатьох країнах. Крім того, багатьом країнам (особливо країнам з ринками, що формуються та розвиваються) потрібно покладатися на приватні ресурси як на спосіб прискорення розвитку інфраструктури (враховуючи усі нюанси, описані в цьому розділі і в Посібнику з ДПП).

Тому зміст Посібника з ДПП зосереджений на розгляді ДПП як інструменту закупівлі публічної інфраструктури (включаючи фінансування, будівництво, експлуатацію та технічне обслуговування) із залученням приватного фінансування.

Однак більшість знань, інформації та описів практик та підходів до управління програмами та проектами ДПП застосовуються і для інших форм ДПП.

Ще одна мета Посібника з ДПП та, зокрема, цього розділу полягає в тому, щоб допомогти у створенні загальної термінологічної бази з ДПП та Процесу ДПП. У Посібнику з ДПП визначено, що у світі існує безліч підходів щодо визначення поняття ДПП, основних причин (мотивацій) для його використання, а також основних чинників досягнення ефективності та Співвідношення ціни та якості (VfM). Також існують різні тлумачення рамкового регулювання ДПП та їх

основних складових, а також характеристик належного процесу для визначення, підготовки, оцінки, структурування та укладання договорів ДПП.

У цьому сенсі у Посібнику з ДПП рекомендується надавати перевагу використанню певних термінів. Для цього у Посібнику з ДПП наведено великий глосарій, який допомагає читачам з розумінням Посібника з ДПП, виявленням аналогів інших термінів, більш поширеніших в окремих країнах, і варіантів їх використання. Для більшої зручності у Посібнику також описаний Процес ДПП та його поетапна послідовність й завдання. Проте під час розгляду структури варто використовувати гнучкий підхід, оскільки автори Посібника не ставили за мету визначення конкретного підходу до організації та управління. У Коментарі 1.2 описані освітні цілі цього розділу.

Коментар 1.2: Освітні цілі

Цей розділ дасть читачам можливість краще зрозуміти ДПП та Посібник з ДПП таким чином:

Розділ 1. Вступ та опис концепції ДПП.

- Визначення ДПП для цілей цього Посібника з ДПП.
- Основні характеристики ДПП.

Розділ 2. Альтернативи фінансування та закупівлі інфраструктури. Що відноситься і не відноситься до ДПП?

- Основні методи традиційних закупівель чи закупівель за публічні кошти (наприклад, договори—на виконання будівельних робіт; будівництво та проектування (DB), договір на інжиніринг, закупівлю та будівництво «під ключ» за фіксованою ціною (EPC) та їх відмінність від ДПП.
- Визначення проекту з проектування, будівництва, фінансування, експлуатації та технічного обслуговування (DBFOM) та способів його фінансування (ДПП на основі платежів користувачів порівняно з ДПП з оплатою держсектора або інші варіанти).
- Випадки, у яких договори на надання послуг та/або управління існуючою інфраструктурою вважатимуться або не вважатимуться ДПП (сервісні ДПП).
- Опис інших прикладів приватної участі та випадки, у яких вони не належать ні до ДПП, ні до методів закупівлі.
- Відмінність ДПП від інших методів закупівлі інфраструктури.

Розділ 3. Типи ДПП та термінологія.

- Різні види ДПП.
- Варіанти концепції ДПП у різних країнах/юрисдикціях та інша термінологія, що застосовується у концепції ДПП.

Розділ 4. Сфери використання ДПП: сектори інфраструктури.

- Опис концепції державної інфраструктури та її впливу на ДПП як метод закупівлі.
- Сектори та проекти, які зазвичай підходять для ДПП.

Розділ 5. Мотивація використання ДПП: застереження, проблемні питання та вступ до Процесу (циклу) ДПП.

- Поширені причини або мотивація для використання ДПП.
- Типові застереження та особливості, які необхідно враховувати при використанні ДПП.

- Важливість зваженого відбору, підготовки та прозорих конкурсних процедур.
- Роль рамкового регулювання ДПП для розвитку, захисту та успішного використання ДПП.
- Складнощі з розвитком ДПП, з якими можуть зіткнутися деякі країни з ринками, що формуються та розвиваються, та особливо Найменш розвинені країни (НРК).

Розділ 6. Типова структура ДПП.

- Основні складові договору ДПП та ролі різних сторін-учасників.
- Структура договору ДПП: «основна» та «другорядна» договірні структури.
- «Платіжний механізм» та його роль.
- Важливість структурування ДПП та способи виконання своїх зобов'язань приватним партнером.
- Основні структури у розрізі предмета, що використовуються у найпоширеніших секторах ДПП.

Розділ 7. Способи фінансування ДПП.

- Типові джерела фінансування та види ДПП залежно від джерела походження фінансування (включаючи співфінансування ДПП).
- Роль Багатосторонніх банків розвитку та інших інститутів розвитку, наприклад, Експортно-кредитних агентств.
- Фінансові аспекти, які має врахувати орган, який здійснює закупівлю.
- Потенційні помилки та проблемні питання.

Розділ 8. Причини провалу проекту: необхідність зваженого управління процесом та підготовки проектів.

- Критерії успішності проекту та причини провалу проектів.
- Вимоги приватного партнера щодо прийнятності проектів.

Розділ 9. Вступ до концепції Рамкового регулювання ДПП та початковий розгляд рамкового регулювання.

- Необхідність належного рамкового регулювання для успішної реалізації ДПП як системного або стратегічного інструмента. Складові рамкового регулювання.
- Причини важливості рамкового регулювання та ринків ДПП для приватного партнера.

Розділ 10. Огляд процесу ДПП. Основні етапи Циклу ДПП.

- Цикл ДПП та його основні етапи (від ідентифікації до управління договором).

1. Вступ та опис концепції ДПП

ДПП вважається методом забезпечення та закупівлі як публічних активів¹ (нових активів чи модернізованих існуючих активів), так і публічних послуг.

¹ Публічні активи – це основні засоби (тобто активи, придбані для довгострокового використання), які представляють собою об'єкти, що призначені для публічного використання або забезпечують надання публічних послуг.

Публічні активи часто називають «публічною інфраструктурою». При цьому термін «інфраструктура» використовується у широкому розумінні для позначення типу публічних активів, які зазвичай закуповуються шляхом ДПП. Оксфордський словник англійської мови дає таке визначення інфраструктури: «Основні фізичні або організаційні структури та об'єкти (наприклад, будинки, дороги, об'єкти енергозабезпечення), необхідні для діяльності суспільства чи підприємства». У розділі 4 детальніше описано концепцію інфраструктури та наведено приклади інфраструктурних проектів у різних

У цьому розділі надається широке визначення ДПП, яке відображає суть концепції ДПП як способу закупівлі активів, закупівлі та надання послуг та управління існуючою інфраструктурою. У ньому також наводиться вужче визначення, тобто основне визначення, яке використовуватиметься у всьому Посібнику з ДПП та розглядає ДПП як альтернативний спосіб закупівлі нової інфраструктури.

Після ознайомлення з визначенням ДПП та загальними аспектами, пов'язаними із терміном ДПП, у цьому розділі будуть коротко викладені основні характеристики договору ДПП.

На підставі запропонованого визначення та структури договору ДПП наступний розділ міститиме більш детальний опис основних видів договорів та інших випадків, у яких приватний сектор відіграє роль в управлінні публічною інфраструктурою та наданні відповідних послуг.

Додаткову інформацію про концепцію ДПП буде надано у подальших розділах. У цих розділах пояснюються, як різні назви та концепції використовуються для позначення договорів ДПП у різних юрисдикціях, які види проектів та/або секторів зазвичай підходять для ДПП, а також як виглядає стандартна структура ДПП.

1.1. Визначення ДПП для цілей цього Посібника з ДПП

ДПП - договірний механізм надання публічних активів та послуг. До договорів ДПП відносяться договори, спрямовані на створення та управління новою інфраструктурою, здійснення суттєвої модернізації існуючої інфраструктури (вони називаються інфраструктурним ДПП), а також договори, за якими приватний партнер керує існуючою інфраструктурою або тільки надає чи управляє публічними послугами (вони називаються сервісним ДПП).

Не існує загально визнаного визначення концепції ДПП. Іноді термін «ДПП» використовується для позначення будь-якої форми об'єднання або співпраці державного та приватного секторів для досягнення спільної мети.

Також існує безліч визначень у сфері закупівлі та забезпечення публічної інфраструктури та послуг (див. Коментар 1.3)

Коментар 1.3: Приклади визначення ДПП

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) визначає Державно-приватне партнерство (ДПП) як договір між урядом та одним або декількома приватними партнерами (включаючи операторів та фінансуючі сторони). У рамках договору приватні партнери надають послуги таким чином, щоб цілі уряду щодо надання послуг узгоджувалися з цілями приватних партнерів щодо отримання прибутку. Більше того, ефективність такого узгодження залежить від достатності рівня передачі ризику приватним партнерам.

На думку Міжнародного валютного фонду, ДПП належить до домовленостей, за якими приватний сектор постачає інфраструктурні активи та послуги, що традиційно надаються урядом. Окрім впровадження та фінансування державних інвестицій приватною стороною, ДПП мають ще дві важливі характеристики: акцент на наданні

послуг та інвестування з боку приватного сектора. Таким чином, значний ризик передається від уряду приватному сектору.

ДПП застосовується у багатьох різних соціальних та економічних інфраструктурних проектах. Однак в основному воно використовується для будівництва та експлуатації лікарень, шкіл, в'язниць, доріг, мостів та тунелів, легкорейкових транспортних мереж, систем управління польотами та систем водопостачання та водовідведення.

Щодо Європейської комісії, термін «державно-приватне партнерство» не визначено на рівні європейської спільноти. Загалом термін відноситься до форм співпраці державних органів та бізнесу, які спрямовані на забезпечення фінансування, будівництва, реконструкції, управління та обслуговування інфраструктури для надання послуг.

Агентство «Standard & Poor's» визначає ДПП як будь-які середньострокові або довгострокові відносини між державним та приватним секторами, що включають розподіл ризиків та вигід від багатосторонніх навичок, досвіду, знань та фінансування з метою отримання бажаних результатів впровадження політики у тій чи іншій галузі.

Для Європейського інвестиційного банку державно-приватне партнерство є загальним терміном для позначення взаємовідносин між приватним сектором та державними органами, спрямованих на залучення ресурсів та/або експертизи приватного сектору з метою надання публічних активів та послуг. Таким чином, термін «ДПП» використовується для опису різних форм робочої взаємодії від вільних, неофіційних та стратегічних партнерств до договорів на проектування, будівництво, фінансування та управління (DBFO) та заснування спільних підприємств.

Джерело: З видання ОЕСР (2008 р.) «Державно-приватне партнерство: У прагненні до розподілу ризиків та співвідношення ціни та якості»

На підставі визначення, даного у Довідковому посібнику з державно-приватного партнерства, Ред. 2.0 (Світовий банк 2014), можна дати таке визначення ДПП як широкої концепції, що застосовується до нової та існуючої інфраструктури та послуг:

«Довгостроковий договір між стороною держави та приватною стороною² про будівництво (розвиток) та/або управління публічним активом або послугою, за яким приватний партнер несе значний ризик та управлінську відповідальність протягом терміну дії договору, а винагорода значною мірою залежить від операційної ефективності та/ або попиту чи використання активу чи послуги».

Це широке визначення, яке використовується в даному Посібнику з ДПП щодо методу забезпечення створення публічної інфраструктури та/або надання послуг у якості альтернативи «традиційним закупівлям».

² «Приватна сторона» – термін, що означає агентів або учасників приватного сектора, тобто компанії, які виступатимуть як «приватний партнер» у «партнерстві» (тобто договорі ДПП). Такий приватний партнер виступає контрагентом у договорі по відношенню до «сторони держави», і зазвичай є проектною компанією та може називатися «спеціальною проектною компанією (СПК)». Це може бути компанія, спеціально заснована для підписання договору та управління проектом (див. коментар у розділі 6.1). Цей аспект пояснений більш детально надалі у цьому розділі. До концепції «сторона держави» може відноситись уряд (відповідний орган, який здійснює закупівлі), відомства та підприємства, або особи, які можуть виступати як органи, що здійснюють закупівлі від імені уряду за відповідним договором. Див. глосарій для отримання додаткової інформації.

«Звичайні» форми закупівель відрізняються залежно від країни та її традиційного виду закупівлі. Більше того, деякі країни іноді запроваджують нові форми закупівель (або нові типи договорів), які не поширені у відповідній країні, але які також не вважаються ДПП у розумінні цього Посібника з ДПП. Для зручності у цьому Посібнику з ДПП автори посилаються на будь-який договір на придбання товарів (включаючи роботи) та послуг державним сектором, який не підпадає під вищезгадане визначення ДПП, як традиційну або звичайну закупівлю.

Більш широке визначення ДПП передбачає наявність значних ризиків та зобов'язань, які покладаються на приватного партнера в рамках довгострокових взаємовідносин. Це необов'язково означає, що приватний партнер фінансуватиме частину або всі роботи, у випадку коли ДПП стосується розвитку інфраструктури (інфраструктурне ДПП). Це скоріш передбачає зв'язок будівництва/ розвитку та управління (технічного обслуговування та управління) у рамках єдиного проекту. Також це передбачає наявність договору, як юридичного інструменту, в якому викладені права та зобов'язання обох сторін. Це поняття охоплює не лише закупівлі нової або модернізованої інфраструктури, а й закупівлю послуг з управління інфраструктурою для раніше профінансованих та побудованих активів і навіть послуг у вузькому розумінні цього слова (тобто публічних послуг, таких як комунальні послуги, пасажирські перевезення, водопостачання до будинків тощо, які можуть називатися «сервісними ДПП»).

Проте Посібник з ДПП фокусується на ДПП як на альтернативному способі забезпечення капіталомістких інфраструктурних проектів, що ґрунтуються на фінансуванні з боку приватного сектору. Це може бути нова інфраструктура або значна модернізація чи відновлення існуючої інфраструктури. Тому у цьому розділі також буде запропоновано більш вузьке визначення ДПП саме як варіанта закупівлі нової інфраструктури або модернізації існуючої з використанням приватного капіталу. Для зручності у цьому Посібнику з ДПП будуть посилатися на такі ДПП як «ДПП з приватним фінансуванням» або просто «ДПП». Також див. Коментар 1.4.

Коментар 1.4: Визначення договору ДПП з приватним фінансуванням (як альтернативного способу закупівлі інфраструктури у рамках цього Посібника з ДПП)

Довгостроковий договір між стороною держави та приватною стороною на будівництво (або значну модернізацію чи відновлення) публічного активу та управління ним (потенційно включаючи управління пов'язаною публічною послугою), за яким приватна сторона несе значний ризик та управлінську відповідальність протягом терміну дії договору, надає значну частину фінансування на свій ризик, а винагорода значною мірою залежить від операційної ефективності та/або попиту на актив чи послуги або рівня їх використання з метою узгодження інтересів обох сторін.

Це визначення значною мірою відповідає ширшому визначенню, наданому у Довідковому посібнику з ДПП 2.0 (Світовий банк, 2014 р.), що розглядає існування приватного фінансування, що надається приватною стороною, як базове припущення.

Наявність та включення приватного фінансування до зведеного переліку зобов'язань приватної сторони не є обов'язковою умовою успішного застосування підходу ДПП. Однак передача ризиків є більш результативною (але необов'язково є більш ефективною³), якщо приватний партнер надає капітал, що перебуває під ризиком, порівняно з тим, якщо до приватного партнера просто застосовуються штрафні санкції. При цьому залучення приватного фінансування в ДПП є складним завданням для країн з ринками, що формуються та розвиваються, які зіштовхуються з інфраструктурними розривами.

Це визначення також охоплює два основних види ДПП, які розглядаються в цьому Посібнику з ДПП: ДПП, доходи за якими базуються на платежах користувачів (ДПП на основі платежів користувачів, які в багатьох країнах також називаються «концесія»), та ДПП, доходи за яким базуються на державних чи бюджетних виплатах (ДПП на основі оплати держсектору, які у багатьох країнах також називаються «ДПП на основі приватної фінансової ініціативи» або PFI).

ДПП як юридичний термін у деяких юрисдикціях

У деяких юрисдикціях ДПП може бути законодавчо визначеним терміном (тобто юридичним видом договорів/закупівель, встановленим на законодавчому рівні). В інших юрисдикціях ДПП все ще залишається концепцією, яка описує інший спосіб закупівлі інфраструктури або послуг, який можна реалізувати за допомогою одного чи кількох різних типів договорів.

У ряді юрисдикцій, в яких законодавча база надає визначення ДПП, термін відноситься (з юридичної точки зору) до ДПП, доходи у яких складаються з державних платежів, або в яких такі платежі складають більшу частину доходів компанії ДПП (наприклад, визначення Європейської системи рахунків). Термін навіть може використовуватися для позначення проектів типу ДПП із будь-яким рівнем або розміром державних платежів (наприклад, у Бразилії).

У цих юрисдикціях можуть бути державні контракти, які відповідають визначенню ДПП у цьому Посібнику з ДПП, але не відповідають місцевому юридичному визначенню ДПП. У таких випадках для ДПП на основі платежів користувачів зазвичай використовується термін «концесія».

Ці та інші нюанси, пов'язані з термінологією, що використовується для позначення договорів ДПП, пояснюються у розділі 3.2 Термінологія: інші назви, що використовуються для позначення концепції ДПП.

ДПП – це не приватизація

ДПП часто плутають із приватизацією. Проте існує чітка різниця між цими двома формами залучення приватного сектора. По суті, приватизація включає передачу активу, який раніше належав державі, у приватну власність на постійній основі, а також відповідальності за надання послуг кінцевим користувачам. В той час як ДПП обов'язково передбачає збереження ролі «партнера» з боку державного сектора в відносинах з приватним сектором (Світовий банк, Фаркухарсон (Farquharson), Торрес де Местл (Torres de Mästle))

³ Необхідно виконати ряд умов для того, щоб ДПП отримало вигоду від потенційної ефективності приватного фінансування, так само як і потенційної додаткової ефективності будь-якого ДПП. Вони описані далі у розділі 5.

і Йескомб (Yescombe) спільно з Енсінас (Encinas) 2011 р).

Плутанина виникає через те, що термін «приватизація» іноді використовується в більш широкому сенсі, наприклад, для позначення будь-якої форми приватного управління. При такому використанні термін може поширюватись на різні домовленості, включаючи ДПП. Однак у рамках цього Посібника з ДПП приватизація використовується у своєму точному значенні, зазначеному вище, згідно якого ДПП не є приватизацією. Відповідно до свого точного визначення, приватизація не є для уряду способом закупівлі нової інфраструктури, оскільки приватизація передбачає, що інфраструктура вже побудована.

Подібним чином, укладання договору на управління існуючою інфраструктурою не є приватизацією, оскільки це не передбачає передачі такої інфраструктури в приватному сектору на постійній основі. Крім того, державний сектор продовжує виконувати функції «партнера» у відносинах із приватним сектором.

У розділі 2.4 детальніше пояснюється ця відмінність та характеристики приватизації.

1.2 Аналіз визначення, запропонованого у цьому Посібнику з ДПП. Опис та пояснення характеристик договору ДПП як інструменту закупівлі нової інфраструктури.

У цьому Посібнику ДПП розглядається як метод закупівель для створення та управління інфраструктурою на основі приватного фінансування, як зазначено у Коментарі 1.3. Визначення ДПП з приватним фінансуванням у цьому Посібнику з ДПП передбачає низку характеристик, яким повинен відповідати договір ДПП, щоб його можна було обґрунтовано вважати ДПП з приватним фінансуванням. У цьому розділі описані та пояснені всі такі характеристики. Їх більша частина, за винятком наявності приватного фінансування, також є обов'язковими характеристиками, яким повинен відповідати інфраструктурний договір, щоб вважатися ДПП у більш широкому визначенні.

1) «Довгостроковий договір між стороною держави та приватною стороною»

Довгостроковість: Довгостроковість є однією з основних ознак будь-якого ДПП, що передбачає ефективну передачу ризиків та зобов'язань приватній стороні протягом значної частини строку експлуатації інфраструктурного активу. Як буде роз'яснено нижче, довгостроковість також пов'язана з фінансовою структурою.

Договір: Для взаємовідносин та/або делегування управління державним сектором приватному сектору зазвичай потрібне застосування договору, тобто письмового документа, в якому викладаються права та зобов'язання сторін. Як правило, договір є єдиним документом з додатками, що мають юридичну силу. Іноді договірні відносини можуть бути більш складними та включати різні договірні документи, що пов'язують приватну сторону з різними державними установами (наприклад, ДПП для створення нової електростанції може регулюватися ліцензією або дозволом, виданим відповідним міністерством, а також Договором купівлі-продажу електроенергії із державною компанією, що

займається передачею електроенергії).

Такий договір зазвичай укладається за результатами відкритого конкурсного процесу, який може мати форми різноманітних тендерних процедур.

Сторона держави: Включає уряди (відповідний орган, що здійснює закупівлі) або відомства, компанії та організації, які можуть виступати у відповідних договорах, як орган, що здійснює закупівлю від імені уряду. Такі органи, що здійснюють закупівлі, можуть бути національними або регіональними (штати у федеральній державі, регіональні уряди, муніципалітети тощо). У цьому Посібнику з ДПП державним партнером також називається «орган, який здійснює закупівлі»⁴, хоча на міжнародному рівні в деяких юрисдикціях допускаються або використовуються інші терміни (див. глосарій).

Приватна сторона: Як правило, відноситься до ключової компанії приватного сектора або компаній, які братимуть участь у реалізації проекту, тоді як «приватний партнер» належить до договірному контрагенту по відношенню до сторони держави. У ДПП групи приватних компаній часто формують консорціум для подання конкурсної пропозиції для укладення договору ДПП. Якщо консорціум отримує право укладання договору, він створює нову компанію для підписання договору та виконання функцій приватного партнера. У цьому Посібнику з ДПП така компанія також називається "проектною компанією" або "спеціальною проектною компанією (СПК⁵).

У деяких країнах державна компанія або державне підприємство (ДП) (включно з потенційною державною СПК) може розглядатися як «приватна особа», на яку поширюється цивільне (а не адміністративне) законодавство. Однак договір між органом, який здійснює закупівлю, та таким державним «приватним» підприємством (коли ДП належить уряду, який здійснює закупівлі за проектом) зазвичай не вважається ДПП та не розглядається як таке в цьому Посібнику з ДПП (див. розділ 2.2). Такий договір не вважається державно-приватним партнерством через зрозумілі сумніви щодо передачі ризику приватному сектору⁶.

Однак наявність органу, що здійснює закупівлі, пов'язаного уряду або державної компанії у вигляді акціонера проектною компанією не позбавляє права розглядати проектний договір як ДПП незалежно від того, якою часткою володіє уряд, міноритарною або мажоритарною.

2) «на будівництво (або значну модернізацію чи відновлення) публічного активу та управління ним (потенційно включаючи управління пов'язаною публічною послугою)»

⁴ Зазвичай, державний партнер чи сторона держави у договорі ДПП співпадає з органом, що здійснює закупівлю, який проводить конкурсні процедури та виконує договір. Для зручності у цьому Посібнику з ДПП передбачається, що це стандартна ситуація. Однак у деяких випадках орган, що здійснює закупівлю, який проводить конкурсні процедури та призначає договір, не є державним органом або установою, яка підписує або виконує договір про ДПП, але є державним органом, пов'язаним з тим же урядом.

⁵ Необов'язково створювати СПК, щоб договір вважався ДПП. У розділі 6 детальніше описуються принципи СПК та інші альтернативні форми заснування приватного партнера.

⁶ Інший випадок, коли державна компанія або ДП належить іншому уряду: не тому, що здійснює закупівлі за проектом. Такий інший уряд є таким самим учасником ринку, як будь-який приватний суб'єкт господарювання (тобто конкурує на ринку), тому ризик, що передається такому ДП, фактично передається від уряду, який здійснює закупівлю.

Створення активу та управління ним: Однією з основних характеристик моделі ДПП є прагнення до ефективності за допомогою залучення приватного партнера. Це стосується не тільки проектування та будівництва активу, але й довгострокового технічного обслуговування активу, таким чином щоб будівництво та технічне обслуговування (утримання) були взаємопов'язаними зобов'язаннями. У деяких проектах управління також включає оперування (інфраструктурою або пов'язаними послугами).

Значна модернізація або відновлення: Даний Посібник з ДПП розглядає ДПП як форму реалізації капіталомістких проектів. ДПП може також використовуватися для значних додаткових інвестицій у існуючий актив.

Потенційно, включаючи управління пов'язаною послугою: Основний предмет, що розглядається у Посібнику з ДПП – розвиток інфраструктури. Однак, багато ДПП також включають управління публічною послугою, коли інфраструктура пов'язана з такою послугою або є платформою, через яку державні органи можуть надавати послугу. Наприклад, ДПП, яке охоплює велику транспортну систему, включаючи надання послуг з транспортування, підпадає під визначення ДПП.

3) «У договорі приватна сторона несе значний ризик та управлінську відповідальність протягом терміну дії договору»

Значна управлінська відповідальність: Приватна сторона повинна істотно і цілісно відповідати за управління активом (особливо управління витратами протягом життєвого циклу), а не лише займатися окремими та/або незначними питаннями управління. В іншому випадку немає сенсу передавати ризики протягом життєвого циклу та укласти довгостроковий договір з використанням механізму ДПП.

Також обсяг обов'язків природнім чином визначає обсяг ризиків, що передаються, оскільки не слід передавати ризики щодо діяльності та подій, що перебувають за межами контролю приватного партнера або щодо яких у приватного партнера відсутні механізми впливу на управління ризиками. Ризики, пов'язані з обов'язками (тобто ризики, пов'язані з довгостроковим управлінням життєвим циклом інфраструктури, слід передавати виключно за умови, якщо відповідальності за довгострокове управління (особливо за технічне обслуговування та оновлення) була делегована приватному партнеру).

Передача значних ризиків: Окрім передачі ризиків, пов'язаних з будівництвом приватному сектору має бути також передано значну частину ризиків протягом значної частини життєвого циклу активу (що пов'язано з довгостроковим характером таких договорів).

Значимість: Необхідно передавати більшу частину ризиків (оскільки передача ризиків – це основна передумова ефективності ДПП (див. розділ 5), але при цьому немає необхідності передавати всі ризики/відповідальність за всі можливі події та їх наслідки. Передача певних ризиків може бути неефективною. В таких випадках, питання можна вирішити за рахунок повернення ризику державному партнеру або розподілу ризику.

4) «та надає значну частину фінансування⁷»

Як зазначено у вступі, приватна участь у фінансуванні проекту не є обов'язковою умовою для того щоб вважати проект ДПП. Водночас цей Посібник з ДПП фокусується на ДПП з приватним фінансуванням.

Забезпечення приватного фінансування може бути метою або мотивацією для державного органу здійснювати закупівлю інфраструктури у такий спосіб (проте у разі якщо мова йде саме про мотивацію, необхідно здійснити ретельну оцінку, як описано у розділі 5).

Більш того, приватне фінансування (зазвичай у рамках структури «проектного фінансування») також може вважатися суттєвим фактором, що сприяє ефективності, оскільки коли приватний партнер фінансує всю або значну частину інфраструктури, а його винагорода залежить від операційної ефективності (експлуатаційної готовності та/або рівня використання) такої інфраструктури, тоді фінансування перебуває під ризиком. Це дієвий механізм для узгодження цілей державних та приватних партнерів. Він заохочує приватного партнера активно діяти з метою максимального досягнення цілей державної сторони (а саме забезпечення експлуатаційної готовності та належної експлуатації та/або технічного обслуговування інфраструктури). Приватне фінансування також стимулює приватного партнера управляти витратами всього життєвого циклу (протягом життєвого циклу активу⁸). Це означає, що після покриття операційних витрат приватний партнер має достатній дохід для обслуговування свого боргу та забезпечення виплати прибутку своїм інвесторам.

5) «а винагорода значною мірою залежить від операційної ефективності та/або попиту на актив чи послуги або рівня їх використання з метою узгодження інтересів обох сторін»

Це поняття пов'язане з особливостями приватного фінансування та характеристиками передачі ризиків у проектах ДПП. Найефективніший спосіб передачі відповідальності та значних ризиків протягом терміну дії договору полягає у виплаті компенсації підряднику (приватному партнеру у ДПП) на основі операційної ефективності активу (в сенсі якості обслуговування) або рівня використання активу чи їх комбінації. Як правило, операційна

⁷ У ширшому сенсі, будь-яке фінансування, надане приватним сектором, може вважатися приватним фінансуванням. Однак належність до «приватного фінансування» може залежати від нормативного регулювання: з точки зору національного обліку та звітності, приватне фінансування означає фінансування, яке не розглядається як державний борг (тобто не консолідується у балансі державного сектору). Однак у цьому Посібнику з ДПП «приватним фінансуванням» вважається будь-яке фінансування, надане приватним сектором, яке перебуває під ризиком у тому сенсі, що воно залежить від виконання проектного договору. Такий підхід відповідає концепції економічного володіння активом, яка використовується в деяких стандартах та посібниках, щоб оцінити, чи слід консолідувати чи іншим чином відобразити актив ДПП у балансі державного бюджету. У деяких країнах застосовуються більш суворі або специфічні критерії відповідно до стандартів, що визначають, чи вважається актив державним. У розділі 2 наведена детальніша інформація з бухгалтерського обліку та звітності з ДПП у національній бухгалтерській та державній фінансовій статистиці.

⁸ ДПП спрямовано на всі витрати протягом терміну експлуатації інфраструктури або терміну дії договору, що регулює управління інфраструктурою. Вони включають початкові інвестиції/витрати на будівництво та будь-які інші роботи з технічного обслуговування активу для підтримки прийнятного та незмінного технічного стану, необхідного для дотримання експлуатаційних вимог, встановлених договором.

ефективність активу залежить від ступеня досягнення узгоджених рівнів обслуговування або рівня чи обсягу використання (коли головною метою є отримання фінансової цінності активу як джерела отримання прибутку). Останнє зазвичай застосовується до ДПП на основі платежів користувачів, а перше – до ДПП на основі оплати держсектору.

Зв'язок з операційною ефективністю та/або рівнем використання активу обумовлює ще одну характерну рису інфраструктурних ДПП: підрядник (приватний партнер) отримує виплати (або більшу їхню частину) лише після завершення створення інфраструктурного активу, тобто орган, який здійснює закупівлі, здійснює оплату (або більшу її частину) лише після введення активу в експлуатацію⁹.

Зв'язок винагороди з операційною ефективністю грає ключову роль для узгодження інтересів приватного партнера (переважно сфокусованого на отриманні вигоди) з цілями державного сектора (насамперед сфокусованого на надійності та якості обслуговування). Проте узгодження інтересів має відбуватися без нав'язування способів та методів, які необхідно застосовувати, (вхідних параметрів), та залишаючи розумний простір для інновацій.

Стандартна форма договору ДПП із приватним фінансуванням – це договір на проектування, будівництво, фінансування, управління та технічне обслуговування (DBFOM). Але він розглядається як справжнє ДПП із приватним фінансуванням лише за умови надання значного фінансування приватним сектором на власний ризик, при цьому більша частина винагороди за виконання робіт, управління і технічне обслуговування залежить від операційної ефективності, технічного обслуговування чи ефективного використання інфраструктури. Такий тип договору має низку варіантів, а також позначається іншими термінами у деяких країнах.

Також існують інші форми договору, які можуть розглядатися як ДПП, включаючи деякі інфраструктурні ДПП, що не залучають приватне фінансування. Зокрема, вони включають договори на проектування, будівництво, управління та технічне обслуговування (DBOM) та деякі проекти на проектування, будівництво та фінансування.

Коментар 1.5: Короткий огляд суттєвих та інших загальних рис ДПП із приватним фінансуванням

Суттєві риси	Інші загальні риси
<ul style="list-style-type: none"> • Між публічною та приватною сторонами укладено довгостроковий публічний договір. • Будівництво та довгострокове управління активом включено до одного договору. • Значна частина ризику передається приватному сектору 	<ul style="list-style-type: none"> • Приватна сторона зазвичай створюється у формі СПК. • Фінансування приватної сторони зазвичай здійснюється у формі «проектного фінансування». • Приватна сторона отримує прибуток тільки (або в основному) тоді, коли створення активу завершено і він готовий до використання.

⁹ Як і у багатьох інших характеристиках, можуть бути винятки у формі частини компенсації або виплат, які приватний партнер отримує під час будівництва, залежно від фінансової структури ДПП (див. опис співфінансування у розділі 7.3).

<p>на значну частину життєвого циклу активу.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Значний обсяг приватного фінансування знаходиться під ризиком. • Винагорода приватного партнера піддається ризику, пов'язаному з операційною ефективністю та/або показниками попиту (узгодження інтересів) і залежить від них. 	<ul style="list-style-type: none"> • У відповідності із залежністю винагорода приватного партнера від операційної ефективності, технічні та сервісні вимоги також спрямовані на результати або «вихідні характеристики», а не на вхідні параметри. Вимоги також залишають простір для інновацій.
--	---

У наступному розділі пояснюються ці та інші структури договорів, які використовуються для створення інфраструктури (або управління нею), щоб проаналізувати, які з них належать до ДПП та чому. Також розглядаються інші ситуації та випадки, які не відносяться до договорів, але іноді помилково вважаються ДПП.

У наступних розділах наводиться більш детальна інформація щодо різновидів та типів ДПП, пояснюється термінологія (розділ 3), детально описуються активи, для яких часто використовуються ДПП як метод здійснення закупівлі нової інфраструктури (розділ 4), а також дається опис стандартної структури ДПП.

Коментар 1.6: Ключові аспекти введення у концепцію ДПП

- ДПП – це варіант здійснення закупівель інфраструктури (інфраструктурне ДПП) та послуг (сервісне ДПП), який може забезпечити низку переваг, додаткових до отримання доступу до приватного фінансування для урядів-ініціаторів.
- Предметом цього Посібника з ДПП є ДПП як ефективний інструмент для створення нової інфраструктури (або її модернізації.) Зокрема, Посібник ДПП зосереджений на ДПП на основі значного приватного фінансування (ДПП із приватним фінансуванням).
- Універсального визначення ДПП не існує, але є виважений консенсус щодо певних ключових характеристик, на підставі яких договір вважається ДПП: довгостроковість договору, значна передача ризиків та обов'язків від уряду приватному сектору, винагорода в залежності від операційної ефективності та/або попиту на послуги інфраструктурного активу, що будується.
- ДПП можуть класифікуватися як ДПП на основі платежів користувачів (основою фондування є збори з користувачів, тобто тарифи) або ДПП на основі оплати держсектору (основою фондування є державний бюджет).
- ДПП може позначатися різними термінами. Найпоширеніші варіанти – концесія (для ДПП на основі платежів користувачів) та ДПП на основі приватної фінансової ініціативи (для ДПП на основі оплати держсектору).
- Приватне фінансування не є обов'язковою умовою для того, щоб договір вважався ДПП. Однак залучення приватного сектора до фінансування може не лише допомогти у прискоренні створення інфраструктури, але й надати додаткові переваги у виді ефективності (застосовно до певних проектів та за умови дотримання певних вимог та умов).
- ДПП – це не приватизація.

2. Приватна участь у публічній інфраструктурі та послугах: що належить і що не належить до ДПП

Важлива примітка: У цьому Посібнику з ДПП поняття «інфраструктура» використовується у широкому сенсі. Воно включає не тільки цілісні системи або об'єкти зі значними будівельними роботами, але й обладнання (наприклад, рухомий склад для залізниць) і виробничі об'єкти (незалежні енергетичні компанії, водоочисні споруди тощо), де цивільне будівництво може бути менш актуальними. У рамках цього Посібника з ДПП інфраструктура охоплює соціальну інфраструктуру (наприклад, лікарні і школи) та економічну інфраструктуру (пов'язану з водою, електроенергією, транспортом та телекомунікаціями). Терміни «інфраструктура», «публічний актив» та просто «актив», які використовуються у цьому Посібнику з ДПП, взаємозамінні та позначають публічний актив, який створюють та яким управляють відповідно до договору ДПП. Більш детальний опис терміну «інфраструктура» та приклади активів ДПП наведені у розділі 3.

У цьому розділі наведені та пояснені основні контексти та потенційні приклади приватної участі у публічній інфраструктурі (див. Рисунок 1.1) з метою контекстуалізації підходу ДПП. Він включає не лише способи здійснення закупівель та договорів, але й інші випадки, в яких приватний сектор може керувати публічною інфраструктурою або надавати послуги, які можуть розглядатися як публічні (приватизація та подібні ситуації).

Участь приватного сектору в інфраструктурі (PPI¹⁰) не є синонімом ДПП. Концепція PPI включає інші форми залучення приватного сектора до створення та/або управління державною інфраструктурою.

У цьому розділі пояснюється, які з цих способів здійснення закупівлі та випадків залучення приватної сторони можуть і які не можуть розглядатися як ДПП. У ньому описано наступне:

- варіанти інфраструктурних закупівель, що не розглядаються як ДПП;
- варіанти інфраструктурних закупівель, що можуть розглядатися як ДПП;
- договори на управління послугами або існуючою інфраструктурою; і
- інші форми участі приватного сектору у публічній інфраструктурі та послугах.

ДПП у широкому сенсі – це варіант закупівлі інфраструктури (включаючи системи, об'єкти, обладнання та виробничі об'єкти), а також пов'язаних послуг, та/або управління ними. Тобто цей термін передбачає наявність договору та конкретного наміру уряду укласти договір на створення інфраструктури та/або управління інфраструктурою чи послугою. Як публічний контракт, щоб вважатися ДПП, він повинен відповідати низці характеристик або умов. Для інфраструктурних видів договорів ДПП встановлені більш вузькі та вимогливі вимоги.

Лише договір на закупівлю може бути ДПП, і лише за умови дотримання всіх

¹⁰ Участь приватного сектору в інфраструктурних проектах (проекти PPI) є терміном, який часто використовується рядом установ для позначення будь-якого способу приватних інвестицій та/або приватного управління інфраструктурою. Наприклад, база даних Групи Світового банку <http://ppi.worldbank.org/about-us/about-ppi>) включає проекти ДПП, а також інші проекти та договори з участю приватного сектору, які не вважаються ДПП.

характеристик, описаних у розділі 1 (за винятком значного приватного фінансування, що є відмінною рисою ДПП із приватним фінансуванням). Отже, сама по собі участь приватного сектора чи наявність повного обсягу робіт в одному договорі або надання фінансування приватним сектором не є достатньою підставою вважати певну домовленість формою ДПП. Характер доходу також не є вирішальним чинником, оскільки існує безліч форм договірних і недоговірних домовленостей, при яких дохід може надходити від користувачів або бюджету.

У цьому розділі пояснюються договірні механізми, що використовуються для створення, фінансування та управління інфраструктурою, а також інші випадки участі приватного сектору. Короткий огляд факторів, що розмежовують моделі ДПП або способи закупівлі для укладання договору на створення інфраструктури та управління нею наведено у Таблиці 1.2.

РИСУНОК 1.1: Спектр приватної участі у публічній інфраструктурі та послугах



ПРИКЛАДИ

- #1** Дворічний договір технічного обслуговування та управління (O&M) дорогою.
- #2** Договір на проектування та будівництво або тільки будівництво інфраструктури (наприклад, дороги, рейкових колій, усієї залізничної системи...).
- #3** Як і в N°2, але за умови, що підрядник самостійно фінансує роботи, в рахунок майбутніх платежів на користь підрядника.
- #4** Десятирічний договір на управління системою водопостачання, п'ятнадцятирічний договір на управління автобусними перевезеннями у місті; п'ятнадцятирічний договір на управління роботами з відновлення та поточним технічним обслуговуванням дороги, за фіксованою ціною та за умови відрахувань за недотримання вимог до якості. Іноді називається лізинг, афермаж, концесія...
- #5** Договори на створення активу, за якими підрядник також забезпечує його технічне обслуговування протягом певної кількості років.
- #6** Оренда або концесія на 30 років на управління існуючою платною дорогою на умовах передоплати або на управління системою водопостачання у місті.
- #7** Договір DBFOM на 25 років з метою будівництва, фінансування та управління лікарняним об'єктом /будівлею, або школою, дорогою чи станцією очищення стічних вод тощо. Компенсація виплачується залежно від операційної ефективності/експлуатаційної готовності. Договір купівлі-продажу електроенергії з незалежним виробником електроенергії.
- #8** Договір DBFOM на 30 років щодо реалізації проекту у дорожньому секторі із компенсацією у вигляді платежів користувачів, що стягуються приватним партнером, або концесія у сфері водопостачання з істотним відновленням та модернізацією інфраструктури та станцій.
- #9** Концесія на використання землі в порту для створення та експлуатації портових об'єктів протягом 99 років, за якої всі ризики несе забудовник; дозвіл на створення незалежного виробника електроенергії у сфері відновлюваної енергії, який отримуватиме компенсацію за урегульованими цінами, що субсидуються відповідно до нормативних актів у сфері відновлюваної енергії.
- #10** Телекомунікаційний оператор або постачальник електроенергії, який конкурує за клієнтів /користувачів у межах певних регуляторних обмежень.

2.1. Варіанти інфраструктурних закупівель, що не вважаються ДПП

Традиційні (публічні) закупівлі інфраструктури: державне фінансування та державне управління. Договори на проектування і будівництво та договори на виконання будівельних робіт.

Публічні роботи та публічна інфраструктура традиційно фінансуються урядом. Джерелом надходження коштів на такі традиційні (публічні) закупівлі є державний бюджет¹¹.

Державний сектор може брати кредити/залучати кошти для певних проектів. Проте це не є найпоширенішим підходом. У більшості юрисдикцій державним боргом керують за принципом «єдиної каси» (тобто позики призначені для загальнодержавних цілей, не прив'язуючись до конкретних проектів).

Більше того, у минулому багато урядів мали власні засоби виконання публічних робіт, включаючи власне обладнання та персонал. Наразі практично всі публічні роботи виконуються окремими компаніями, які здебільшого наймають за допомогою відкритого конкурсу. Існують винятки деяких державних компаній, але навіть у таких випадках більшість робіт виконують приватні компанії на умовах субпідряду.

Традиційні (публічні) закупівлі зазвичай здійснюються в одній із таких форм:

- Договори на виконання будівельних робіт, коли проектування вже виконано іншою організацією, а конкурс проводять лише на будівництво інфраструктурного активу. Така форма іноді називається «проектування-конкурс-будівництво»
- Договори на проектування та будівництво, коли за результатами конкурсу укладається єдиний договір на проектування та будівництво інфраструктурного активу. У деяких країнах договори на виконання будівельних робіт або договори на проектування та будівництво також називаються «договорами на інжиніринг, закупівлю та будівництво» (EPC), особливо коли актив, який будуватимуть, переважно складається з виробничого об'єкту. Ще один термін, який загалом може використовуватися для позначення договору з таким самим предметом – це договір «під ключ» із фіксованою ціною та терміном будівництва.

При закупівлі інфраструктури традиційним способом, орган, що здійснює закупівлі, оплачує роботи зі свого бюджету і бере на себе повну відповідальність за актив після завершення будівництва (див. Рисунок 1.2). Оплата зазвичай здійснюється в процесі виконання робіт за фіксованою ціною (у деяких випадках ціна може переглядатися). Підрядник може нести відповідальність за усунення дефектів за власний рахунок протягом нетривалого часу та гарантувати свою відповідальності за дефекти

¹¹ Треба зауважити, що в деяких країнах уряд встановлює певні податки на фінансування транспортної інфраструктури (як правило, доріг), які, зазвичай, структуровані у вигляді зборів за споживання палива. В інших випадках фінансування може спиратися на певні збори з користувачів інфраструктури, які можуть використовуватися для покриття витрат інфраструктури у вигляді різних фінансових та державних корпоративних структур. При цьому інфраструктурні закупівлі все одно здійснюються традиційним способом. Наприклад, ДП може залучити фінансування за рахунок майбутнього доходу від плати за проїзд та укласти договір на будівництво дороги за схемою «проектування та будівництво».

(наприклад, надавати банківську гарантію). Підрядник також може нести відповідальність за приховані дефекти протягом більш тривалого часу без надання гарантії на такий період.

Поточне технічне обслуговування зазвичай доручають приватній компанії на підставі окремого договору. При цьому довгострокове управління або управління життєвим циклом (і відповідними ризиками) залишається прямою відповідальністю уряду, державного органу або компанії, створеної для таких цілей. Відновлення та капітальні ремонти зазвичай доручають підряднику в рамках договору, який фінансується урядом або відповідним відомством, коли і якщо для цього є потреба.

Договори на виконання будівельних робіт (B) або договори проектування та будівництва (DB) самі по собі не достатньо заохочують підрядника дбати про якість чи надійність активу. Проте підрядник має очевидну мотивацію збільшувати прибуток за рахунок скорочення витрат (і тим самим жертвуючи якістю) або вимагати додаткових платежів (наприклад, за зміну предмета договору урядом). Державний сектор може контролювати ризик погіршення якості або збільшення витрат лише за допомогою активного контролю якості та/або завдяки своїй природній схильності до детальної регламентації технічних вимог.

Проте, договори на виконання будівельних робіт (B) або договори проектування та будівництва (DB) в багатьох випадках можуть бути належними варіантами для створення інфраструктури, за умови, що державний сектор має навички, чітке усвідомлення необхідного технічного рішення, бажання зберегти відповідальність за технічне обслуговування протягом життєвого циклу активу та доступні бюджетні кошти на оплату робіт. Універсального найкращого варіанта для закупівлі інфраструктури не існує, але для кожного проекту потрібен певний оптимальний спосіб закупівлі.

РИСУНОК 1.2: Базова схема договору на виконання будівельних робіт (B) або договору Проектування та будівництва (DB)



Державний сектор фінансує роботи. Підрядник отримує оплату за виконані роботи під час виконання робіт (з бюджету), а Державний орган отримує актив після завершення будівництва.

← Дії пов'язані з виконанням робіт ↔ Договірні взаємовідносини ← - - - - - Грошові потоки

Примітка: В= будівництво; DB= проектування-будівництво.

Проектування-Будівництво-Фінансування (DBF)

Договір на проектування, будівництво та фінансування подібний до договору на проектування та будівництво тим, що уряд отримує актив після завершення будівництва. Уряд також зберігає обов'язки та ризики, пов'язані зі станом активу, на довгостроковій основі.

Однак за договором на проектування, будівництво та фінансування уряд не сплачує одразу за виконані роботи, а відкладає платежі, де-факто роблячи підрядника кредитором. Договір на проектування, будівництво та фінансування можна розглядати як вид традиційних (публічних) закупівель. Відмінність полягає у термінах оплати. Підрядник виступає не лише у ролі будівельного підрядника, а й кредитора державного сектора. Кредитування при цьому відбувається не прямим чином, тому що зрештою кошти надає кредитна установа, наприклад, банк, під заставу права отримувати урядові виплати (див. Рисунок 1.3) або навіть за умов викупу зі знижкою права на такі майбутні виплати без права регресу¹².

¹² Замість фінансування робіт за допомогою кредиту, отриманого підрядником, який повинен виплачуватись частинами за рахунок урядових виплат, фінансування часто структурується за допомогою продажу підрядником кредитором права на отримання таких виплат. Продаж зазвичай здійснюється без регресу (або з обмеженим регресом, з відмовою від нього після завершення будівництва). Такі структури називаються форфейтингом.

Виплати здійснюються наприкінці періоду будівництва, тобто на етапі введення в експлуатацію. Як правило, встановлюється певна кількість фіксованих виплат протягом декількох років, на загальну суму, запропоновану переможцем конкурсу (включаючи витрати на будівництво та фінансування).

Незважаючи на те, що кошти на створення інфраструктури надає приватний сектор, таке фінансування не перебуває під ризиком, пов'язаним з операційною ефективністю проекту, а лише під ризиком, пов'язаним з будівництвом. Тому воно не розглядається як приватне фінансування у рамках цього Посібника з ДПП. Більше того, такий метод закупівель зазвичай вважається державним фінансуванням згідно з багатьма національними нормативними актами у сфері бухгалтерського обліку¹³.

РИСУНОК 1.3: Базова схема договору на Проектування, будівництво та фінансування (DBF)



Роботи фінансує підрядник (як правило, за допомогою банку) в рахунок майбутніх виплат за договором від державної сторони, зазвичай, відповідно до встановленого графіка оплати. Державна сторона, як правило, бере на себе контроль за інфраструктурою після завершення будівництва (це стосується як договору на будівельні роботи так і договору на проектування та будівництво).

← Дії пов'язані з виконанням робіт ↔ Договірні взаємовідносини ←---- Грошові потоки

Примітка: В= будівництво; DB= проектування-будівництво

Мета такого способу закупівель зазвичай полягає в тому, щоб державний сектор мав можливість уникнути короткострокового обмеження коштів. Також можуть існувати інші переваги, пов'язані з наданням фінансування, оскільки позикові кошти виділяються для активу (отже, сторона, що надає фінансування,

¹³ Будь-яка країна, яка дотримується яких-небудь міжнародних стандартів у сфері державного бухгалтерського обліку та податкової звітності, буде/має розглядати таку структуру як державне фінансування, тобто, консолідувати актив та зобов'язання щодо нього на урядових рахунках, оскільки актив перебуває під повним контролем органу, що здійснює закупівлю, який повністю володіє активами та всіма пов'язаними з ним ризиками після завершення будівництва. Див. розділ 4, в якому наводиться статистична інформація, а також національні стандарти бухгалтерської звітності стосовно випадків, коли актив та пов'язані з ним зобов'язання розглядаються як державні.

забезпечує додатковий рівень належної перевірки проекту, але лише щодо ризиків, пов'язаних із будівництвом). Потенційно передача ризику, пов'язаного з будівництвом, здійснюється у більшому обсязі порівняно з договорами на виконання будівельних робіт або договорами проектування та будівництва (в основному ризик порушення строків будівництва), оскільки оплата за будівельні роботи здійснюється (у грошовій формі) лише після завершення робіт.

Ця характеристика може мати свої переваги з точки зору ефективності (особливо щодо надійності запропонованого терміну будівництва) за умови, що виплати певною мірою залежать від завершення будівництва та введення в експлуатацію.

Уряду слід вирішити, чи зможуть потенційні переваги договору на проектування, будівництво та фінансування компенсувати більші витрати, пов'язані з фінансуванням. Незважаючи на дуже обмежений кредитний ризик такої схеми (переважно пов'язаний зі строками будівництва), значення процентної ставки перевищуватиме вартість прямого державного боргу, залученого державним сектором.

Як і договір на проектування та будівництво, договір на проектування, будівництво та фінансування сам по собі не забезпечує якість будівництва. Проте, як було зазначено, підрядника все ще може мати негативний стимул до максимізації свого прибутку під час будівництва, оскільки виплати за договором не пов'язані з продуктивністю виконання робіт чи майбутніх послуг, а довгострокові витрати життєвого циклу інфраструктури контролюється не підрядником, а державним сектором.

У деяких країнах договори на проектування, будівництво та фінансування вважаються формою ДПП (а іноді згадуються як метод «інноваційного фінансування») на основі характеристики фінансування та можливості передавати більше ризиків, пов'язаних з будівництвом.

У будь-якому разі, ДПП може бути не найкращим варіантом закупівель у певному інфраструктурному проекті, а договір на проектування, будівництво та фінансування може запропонувати державному органу деякі вигоди та переваги, у порівнянні зі звичайним договором на виконання будівельних робіт або договором на проектування та будівництво.

2.2. Варіанти інфраструктурних закупівель, які можна вважати ДПП

Договори на проектування, будівництво, управління, технічне обслуговування (DBOM)

Існують договори, які фінансуються урядом за рахунок бюджету (як і звичайні закупівлі), але при цьому обраний підрядник виконує будівельні роботи, майбутнє управління та технічне обслуговування.

Такі договори називаються DBOM (договір на проектування, будівництво, управління та технічне обслуговування). Якщо підрядник не несе

відповідальність за управління ¹⁴ інфраструктури, договір зазвичай називається DBM (договір на проектування, будівництво та технічне обслуговування). Роботи з технічного обслуговування за договором DBOM заздалегідь включені до договору і оплачуються безпосередньо урядом за задалегідь встановленою ціною. Див. Рисунок 1.4.

Договір DBOM (у порівнянні до ДПП із приватним фінансуванням) також фінансується державним сектором, тобто оплата за будівельні роботи здійснюється безпосередньо після виконання певних етапів робіт. При цьому вартість управління та технічного обслуговування (O&M) тісно пов'язана з операційною ефективністю таких робіт та оплачується окремо. Проте, у підрядник все ще може мати стимули знижувати якість будівництва з метою скорочення витрат і збільшення прибутку, тому його потрібно уважно контролювати.

Ризик непередбачених витрат на технічне обслуговування може бути переданий підряднику в обмеженому обсязі, зазвичай, у вигляді задалегідь оцінених збитків. Тим не менш, основна частина ризику, пов'язаного з технічним обслуговуванням, що залежить від належного проектування та будівництва активу, зазвичай залишається за урядом.

Мотивація підрядника належним чином виконувати роботи та забезпечувати високу якість будівництва може бути обмежена. Однак, через відсутність капіталу, що перебуває під ризиком, за умови якщо підряднику передається ризик, пов'язаний з технічним обслуговуванням та будівництвом, договір DBOM може виявитися ближче до концепції ДПП з точки зору предмета та потенційної ефективності¹⁵ (саме з цієї причини багато країн розглядають договір DBOM як вид ДПП).

¹⁴ Управління може мати вузьке значення (пов'язане зі збором платежів; що іноді називається "комерційними операціями") і широке значення. У другому випадку термін охоплює інші зобов'язання та обов'язки, які дозволяють забезпечити експлуатаційну готовність інфраструктури до використання і необов'язково є виключно технічним обслуговуванням в строгому сенсі цього слова. Наприклад, стосовно дорожнього проекту, мається на увазі усунення наслідків аварій або розчищення снігу (забезпечення безперебійності послуг у зимовий період). У багатьох юрисдикціях та у загальноприйнятій практиці термін «управління» використовується для позначення будь-якої діяльності, пов'язаної з наявністю послуги, навіть якщо це переважно стосується технічного обслуговування.

¹⁵ У розділі 7 пояснюються мотиви та переваги використання ДПП, які можуть бути досягнуті лише для належних проектів та за умови належного процесу підготовки та структурування, як пояснюється далі у цій главі.

РИСУНОК 1.4: Базова схема договору на Проектування, будівництво, управління та технічне обслуговування (DBOM)



Роботи фінансує державний сектор. Платежі за роботи надходять у процесі виконання робіт (фінансуються з бюджету) та створення активу. Після цього підрядник (який тут розглядається як приватний партнер) забезпечує технічне обслуговування (або управління та технічне обслуговування та отримує виплати за O&M). Роботи може приймати Державний орган після завершення будівництва або після закінчення договору залежно від юрисдикції та проекту.

← Дії пов'язані з виконанням робіт ↔ Договірні взаємовідносини ←---- Грошові потоки

Примітка: O&M= управління та технічне обслуговування.

Уряд може прийняти рішення впровадити проект як DBOM, якщо вважає, що переваги більш інтегрованого підходу до управління є більш важливими у порівнянні з втратою ефективності. Втрата ефективності виникає внаслідок відсутності можливості проведення окремих конкурсних процедур стосовно майбутнього договору O&M. Такий вибір зазвичай роблять, коли особливості проекту та фінансовий контекст виявляються недостатніми для обґрунтування ДПП із приватним фінансуванням (як правило, договору DBFOM, як пояснюється далі).

Договори на проектування, будівництво, фінансування, управління та технічне обслуговування (DBFOM)

У договорі на проектування, будівництво, фінансування, експлуатацію та технічне обслуговування підрядник (приватний партнер) створює інфраструктуру за рахунок власних та позикових коштів на свій ризик (тобто він надає все або більшу частину фінансування). Підрядник (приватний партнер) також несе відповідальність за управління життєвим циклом інфраструктури (приймає на себе ризики витрат, пов'язаних з життєвим циклом) на додаток до поточного технічного обслуговування та управління. Для виконання таких

завдань підрядник (приватний партнер у контексті ДПП) зазвичай створює СПК (у розділі 6 детальніше пояснюється структура ДПП за договором DBFOM, а також його сторони та основні взаємовідносини).

Такий договір часто називають DBFM, якщо управління не входить до предмету договору.

Договори DBFOM (і DBFM) (та інші еквівалентні терміни, такі як договір на будівництво, експлуатацію та передачу (BOT), договір на будівництво, володіння, експлуатацію та передачу (BOOT), договір на будівництво, передачу та експлуатацію (BTO) тощо – див. розділ 3.2) є єдиним типом договорів (в частині їх предмета), які відповідають усім вимогам до ДПП із приватним фінансуванням. Однак чи можна вважати договір DBFOM справжнім ДПП з приватним фінансуванням, залежить від результативності передачі ризиків та характеру зв'язків між операційною ефективністю та доходом, оскільки деякі договори DBFOM можуть бути DBOM з фінансуванням, наданим приватною стороною без передачі інвесторам жодних істотних ризиків. За відсутності передачі істотних ризиків інвестору проект дає результати VfM, подібні до договору DBOM, а не DBFOM.

Договори DBFOM на основі платежів користувачів (ДПП на основі платежів користувачів або концесія)

Коли державні органи вирішують стягувати плату за використання інфраструктури, потенційний дохід, який може генерувати такий публічний актив чи інфраструктура, може бути використаний декількома способами. Він може використовуватися як дохід до загального бюджету, як джерело коштів для фінансування потреб певного сектора (наприклад, підхід *eurovignette* у деяких країнах Європейського союзу (ЄС)) або навіть виділення коштів певній системі, яка генерує такий дохід (наприклад, дохід міської системи водопостачання, тарифний дохід, отриманий державним оператором міської системи метро або дохід від плати за проїзд автомагістралями, які належать уряду, наприклад, як у компаніях, відповідальних за платні дороги в деяких штатах США).

Майбутні доходи, які генеруватиме нова інвестиція/актив, можуть адресно закріплюватися як джерело інвестицій певного проекту та передаватися певній новій компанії.

Коштів, що надходять від користувачів, може вистачати для покриття витрат на управління та технічне обслуговування, і навіть довгострокове технічне обслуговування, а їх надлишок може використовуватися як джерело для відшкодування фінансування будівництва активу.

Договірна переуступка державним органом майбутнього/потенційного доходу, від використання публічної інфраструктури, на користь приватної сторони для фінансування закупівель інфраструктури та пов'язаних послуг є ДПП на основі платежів користувачів. ДПП на основі платежів користувачів також відоме як концесія, особливо у країнах континентального права¹⁶.

¹⁶ У країнах континентального права концесія може поширюватися на договори DBFOM та сервісні договори або договори, за якими надається право на управління існуючим активом. Для існуючих активів у країнах континентального права також вживається термін «лізинг». Див. розділ 3, який містить

ДПП на основі платежів користувачів, яке використовується для фінансування, створення та управління інфраструктурою, є формою договору, предмет якого включає проектування, будівництво, фінансування, управління та технічне обслуговування в інтегрованій формі. При цьому залучається приватне фінансування (яке зазвичай розглядається як приватне відповідно до національних стандартів бухгалтерського обліку¹⁷), а джерелом доходу повністю або здебільшого є право комерціалізації використання активу: весь чи основний дохід надходить від користувачів. Див. Рисунок 1.5.

Порівняно із вищеописаними традиційними (публічними) закупівлями, у таких договорах (у контексті закупівлі нової інфраструктури або значної модернізації) приватний партнер не тільки будує (та ймовірно проектує) активи, а й управляє та здійснює технічне обслуговування активу на підставі довгострокового договору (на додаток до фінансування на свій ризик, з урахуванням винятків, які описані далі в цьому розділі).

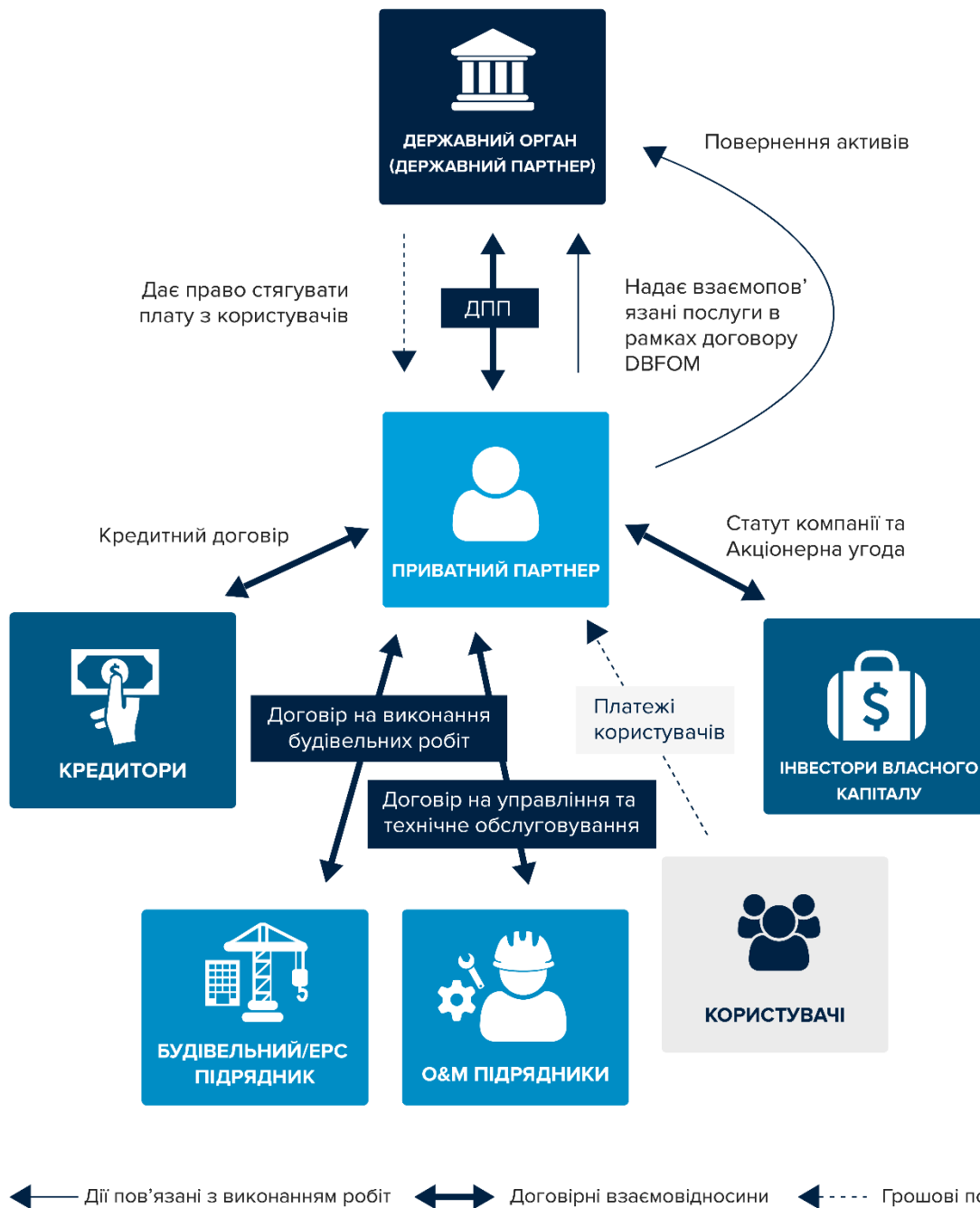
Приватний партнер відшкодовує інвестиції (безпосередньо у формі власного капіталу або опосередковано за рахунок інвестування коштів, залучених у формі боргу) за свій рахунок та на власний ризик за рахунок платежів користувачів. Приватний партнер залишається економічним власником активу протягом терміну дії договору концесії. Це означає, що приватний партнер повинен обслуговувати та відновлювати актив за свій рахунок та на власний ризик, без можливості вимагати відшкодування з боку держави (з урахуванням винятків, пов'язаних із схемою належного розподілу ризиків).

Якщо очікуваний дохід перевищує дохід, необхідний для забезпечення фінансування проекту, структура ДПП на основі платежів користувачів, ймовірно, буде включати виплати приватної сторони на користь органу, що здійснює закупівлі, у формі авансового платежу та/або відстроченого платежу в різних формах (див. розділ 5.4).

роз'яснення термінології.

¹⁷ Однак договори DBFOM, на основі оплати держсектору можуть вважатися публічним активом, що впливає на дефіцит державного бюджету та рівень державного боргу з точки зору національного бухгалтерського обліку, загалом, або у випадку недотримання певних умов. Все залежить від певних стандартів бухгалтерського обліку, які застосовуються у відповідній юрисдикції (див. глави 1 та 3).

РИСУНОК 1.5: Базова схема договору DBFOM (на основі платежів користувачів)



Примітка: DBFOM=Проектування-Будівництво-Фінансування-Управління-Технічне обслуговування; ЕРС=Інжиніринг-Закупівля-Будівництво; О&М= Управління та Технічне обслуговування; PPP= Державно-приватне партнерство.

І навпаки, потенційний дохід від користувачів може виявитися недостатнім, щоб компенсувати всі фінансові зобов'язання та витрати на управління та технічне обслуговування. Проте, якщо проект все одно вважається доцільним та цінним проектним рішенням для суспільства/платників податків, держава буде прагнути покрити «недостатність фінансової життєздатності проекту» («viability gap») за допомогою однієї зі схем DBFOM (див. Коментар 1.7 нижче).

Крім стандартної форми ДПП на основі платежів користувачів, описаної вище,

та варіанта співфінансування, існує ще один варіант схеми DBFOM: державно-приватні компанії зі змішаним капіталом або державно-приватні спільні підприємства («empresa mixta»). Див. Коментар 1.7 нижче.

Коментар 1.7: Види ДПП на основі платежів користувачів

Співфінансування та гібридні схеми в концесіях без самофінансування. Надання фінансової (державної) підтримки проектам ДПП для забезпечення їх фінансової життєздатності.

При використанні концесії як способу закупівлі та фінансування нової інфраструктури потрібна наявність маржі або вигоди з точки зору доходів, що перевищує витрати на управління та технічне обслуговування. Тобто проект повинен генерувати дохід, що перевищує витрати на управління та технічне обслуговування та може використовуватись для компенсації коштів, залучених для створення активу, а також забезпечувати окупність для приватного інвестора.

Однак дохід і такий надлишок можуть виявитися недостатніми для покриття фінансових зобов'язань і забезпечення рентабельності власного капіталу. Така ситуація називається «недостатньою фінансовою життєздатністю проекту». Таку прогалину, зазвичай, заповнюють за рахунок державного фінансування, як правило, у вигляді грантів (схем співфінансування), або за допомогою додаткових бюджетних виплат, прив'язаних до операційної ефективності.

Типові сфери/види проектів, у яких дохід від користувачів достатній для фінансування більшості або усіх потреб проекту, – це дороги, аеропорти та порти. До них також відносяться деякі телекомунікаційні проекти та проекти у водному секторі (коли проект включає комплексний цикл водних операцій, включаючи водопостачання для населення, і є значною частиною системи). У проектах, в яких доходу від користувачів недостатньо для покриття всіх потреб проекту, може знадобитися співфінансування або інші форми забезпечення доходу для покриття достатності фінансової життєздатності проекту.

Існують сектори та типи проектів, що приносять прибуток від користувачів, який майже ніколи не забезпечує необхідне фінансування для забезпечення життєздатності інфраструктурного проекту. Це типово для інфраструктури залізничного транспорту, оскільки їх стандартною особливістю є поєднання капіталомістких інвестицій та соціально субсидованих цін, які підтримуються за допомогою співфінансування та змішаного режиму в оплати (поєднання платежів користувачів та сервісних виплат).

Примітка: Співфінансування може використовуватися навіть тоді, коли проект на основі платежів користувачів є життєздатним. З більш детальним поясненням співфінансування можна ознайомитись у розділі 7.5 цієї глави, а також у розділі 5.4.

Компанії зі змішаним капіталом, спільні підприємства та інституціоналізовані ДПП¹⁸

Можуть зустрічатися структури договорів ДПП, у яких держава має частку акціонерного капіталу проектною компанією ДПП, що діє як приватний партнер. Однак, такі структури значно відрізняються одна від одної залежно від розміру частки уряду

¹⁸ Тематична збірка аналітичних досліджень проектів ДПП (Європейська комісія, 2005 р.) включає низку аналітичних досліджень щодо спільних підприємств у сфері водопостачання та транспорту в Європі. Слід виділити аналітичне дослідження проекту (case study) 10, в якому описується успішний приклад німецького СП, заснованого у 1993 році, з метою модернізації інфраструктури та управління водопостачанням у місті Шверте.

в акціонерному капіталі, прав та ступеня участі, а також впливу, який зберігає за собою уряд в управлінні проектною компанією.

Багато з цих структур у деяких країнах називаються «компанії зі змішаним капіталом» (або «empresas mixtas» в іспаномовних країнах), або ще «спільні підприємства» (між державними та приватними партнерами). У Європейській комісії використовується термін «інституціоналізовані ДПП»¹⁹. Може також використовуватися неофіційний термін «інституційні ДПП», коли уряд зберігає за собою контроль над проектною компанією та, зазвичай, володіє більшістю акцій (див. нижче «Державно-державне партнерство та інституційні ДПП (підконтрольні органу, який здійснює закупівлю).

У цьому Посібнику з ДПП використовуються синонімічні терміни «спільне підприємство», «компанії зі спільним капіталом», «компанії зі змішаним капіталом» та «інституціоналізовані ДПП» для позначення договірних структур, у яких уряд, як акціонер, зберігає за собою суттєву участь в акціонерному капіталі компанії, представлений у правлінні СПК (з правами голосу пропорційно до своєї участі в акціонерному капіталі) і приймає активну участь в управлінні компанією (наприклад, завдяки своїй можливості призначати працівників високого рівня). Участь в акціонерному капіталі належить безпосередньо уряду/ органу, що здійснює закупівлю, або державному підприємству, що відповідає за сферу, пов'язану з договором ДПП.

І навпаки, коли участь уряду представлена міноритарною часткою в акціонерному капіталі без права впливати на управління, за винятком прав, які, зазвичай, надаються міноритарним акціонерам відповідно до стандартів ринку, структура ДПП, як правило, не називається «спільним підприємством» або подібним терміном (хоча, залежно від звичаїв різних юрисдикцій, таке може траплятися). Відмінність між спільним підприємством та «звичайним ДПП з участю уряду в акціонерному капіталі» може бути дуже незначною або навіть нечіткою, а іноді може просто відображати юридичну або загальноприйнятую термінологію, яка використовується у відповідній країні.

Договори DBFOM на основі оплати держсектору (ДПП на основі оплати держсектору або ДПП на основі приватної фінансової ініціативи [PFI]²⁰

У попередніх параграфах пояснюється, чому ДПП на основі платежів користувачів або концесія є альтернативою для фінансування та закупівлі інфраструктури в рамках схеми DBFOM. Державний орган або адміністрація (початковий та остаточний володілець правом стягувати плату з користувачів за публічну послугу або публічне використання інфраструктури) надає такі права стороні в обмін на зобов'язання такої сторони розробити та побудувати актив, надати фінансування та здійснювати технічне обслуговування активу/інфраструктури відповідно до певних стандартів якості на постійній основі.

У попередньому розділі пояснювалося, що коли дохід від користувачів значний,

¹⁹ Див. «Зелену книгу» (урядова публікація, в якій викладаються пропозиції для загального обговорення) щодо державно-приватного партнерства та закони Співтовариства про державні контракти та концесії, Розділ 3. Європейська комісія, 2004р. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>

²⁰ Як було зазначено в цьому розділі раніше, у низці країн (особливо в Латинській Америці) термін «ДПП» використовується лише для договорів на основі оплати держсектору, а проекти на основі платежів користувачів називають «концесією». З іншого боку, у деяких інших країнах для позначення ДПП на основі оплати держсектору використовується термін «PFI» (який розшифровується як «ДПП на основі приватної фінансової ініціативи»).

але недостатній для повного фінансування проекту, життєздатність проекту можна підтримувати за допомогою субсидій/грантів або додаткових платежів з боку уряду.

Проте, у випадку відсутності доходу від користувачів (наприклад, за відсутності кінцевих споживачів, з яких може стягуватися плата), недостатності потенційного доходу порівняно з потребами в капіталі (це притаманно для залізничних проектів) або у випадку безкоштовного надання інфраструктури користувачам (наприклад, безкоштовні дороги), уряд може вибрати один із таких варіантів:

- (i) Підрядник (приватний партнер) бере на себе відповідальність за життєвий цикл інфраструктури, тобто управляє нею від початку будівництва до відновлення (і навіть деякими іншими циклами);
- (ii) Підрядник (приватний партнер) фінансує роботи за рахунок власних коштів;
- (iii) Підрядник (приватний партнер) здійснює технічне обслуговування та/або управляє інфраструктурою відповідно до певних рівнів обслуговування або експлуатаційних вимог протягом терміну дії договору. Основою для цього, зазвичай, є експлуатаційна готовність та якість інфраструктури та послуг;
- (iv) Підрядник/інвестор отримує оплату за будівництво, а також управління та технічне обслуговування лише за умови та в міру експлуатаційної готовності інфраструктури відповідно до встановлених стандартів експлуатаційної готовності та якості.

Як і у випадку концесії, підрядник отримує дохід від інфраструктури. Однак, цей дохід є результатом надання державному партнеру послуги, пов'язаної з готовністю інфраструктури до використання, відповідно до попередніх умов проектування та будівництва, а також з дотриманням зобов'язання здійснювати технічне обслуговування та (як правило) управління. У деяких таких проектах уряд не є користувачем (наприклад, безкоштовні дороги), а в інших - інфраструктуру використовує уряд або державні службовці/працівники державного сектору (наприклад, лікарня для надання послуг з охорони здоров'я, в'язниця, якою керують співробітники державного сектору, суд або школа).

Як і у випадку ДПП на основі платежів користувачів, ДПП на основі оплати держсектору може включати дохід від користувачів та/або інший комерційний дохід. Якщо такий ринковий або комерційний дохід не є основним (тобто він не складає більшу частину доходу), договір ДПП все одно може правомірно вважатися ДПП на основі оплати держсектору.

Інші варіанти, що застосовуються до ДПП на основі платежів користувачів, також присутні у ДПП на основі оплати держсектору: співфінансування (див. розділ 7.4) та «спільне підприємство», хоча останній рідше зустрічається у ДПП на основі платежів користувачів.

Особливим варіантом ДПП на основі оплати держсектору є ситуація, коли з користувачів стягується плата за проїзд або тариф, але дохід від користувача навмисно виключається з доходу, який отримує приватний партнер (див. приклад у Коментарі 1.8 нижче).

Коментар 1.8: Дорога I-595, приклад ДПП на основі оплати держсектору у формі платної дороги з грантовим співфінансуванням

Проект дороги I-595, ініційований Департаментом транспорту штату Флориди (FDOT) у 2008 році, являв собою договір DBFOM на реконструкцію, розширення, заміну покриття, управління та технічне обслуговування двох доріг, а також будівництво, управління та технічне обслуговування трьох реверсивних експрес-смуг на одній із доріг. Загальні капітальні витрати на проект становили приблизно 1,6 мільярда доларів США.

Приватний партнер мав зобов'язання профінансувати більшу частину інфраструктури (в обмін на право отримати виплати за експлуатаційну готовність, як тільки інфраструктура буде готова до використання), при цьому FDOT надав проектній компанії 685 мільйонів доларів США у вигляді відстрочених грантів (що не підлягають відшкодуванню), які отримували сімома траншами у дати, встановлені договором, або в дату остаточного прийняття будівельних робіт, залежно від того, яка дата наступала пізніше.

Таким чином, FDOT використав частину своїх бюджетних асигнувань у перші роки дії договору, але при цьому мав менші щорічні зобов'язання, пов'язані з платежами за експлуатаційну готовність.

Інфраструктура була платною. Було вирішено, що дохід від руху транспорту належить FDOT (який бере на себе відповідний ризик). Потім FDOT використовуватиме дохід від руху транспорту для часткової або повної компенсації платежів за експлуатаційну готовність приватному партнеру, а не буде передавати його приватному партнеру як джерело доходу. Це забезпечить більшу гнучкості для FDOT з погляду стратегії стягнення плати за проїзд. Це питання було чутливим, оскільки динамічна система стягнення плати за проїзд використовувалася з метою управління інтенсивністю дорожнього руху. Вважалось, що якщо приватний партнер збиратиме плату за проїзд замість отримання платежів за експлуатаційну готовність, може виникнути конфлікт між метою уряду, яка полягає в управлінні завантаженістю дорожньо-транспортної системи, та прагненням приватного партнера до максимізації доходу.

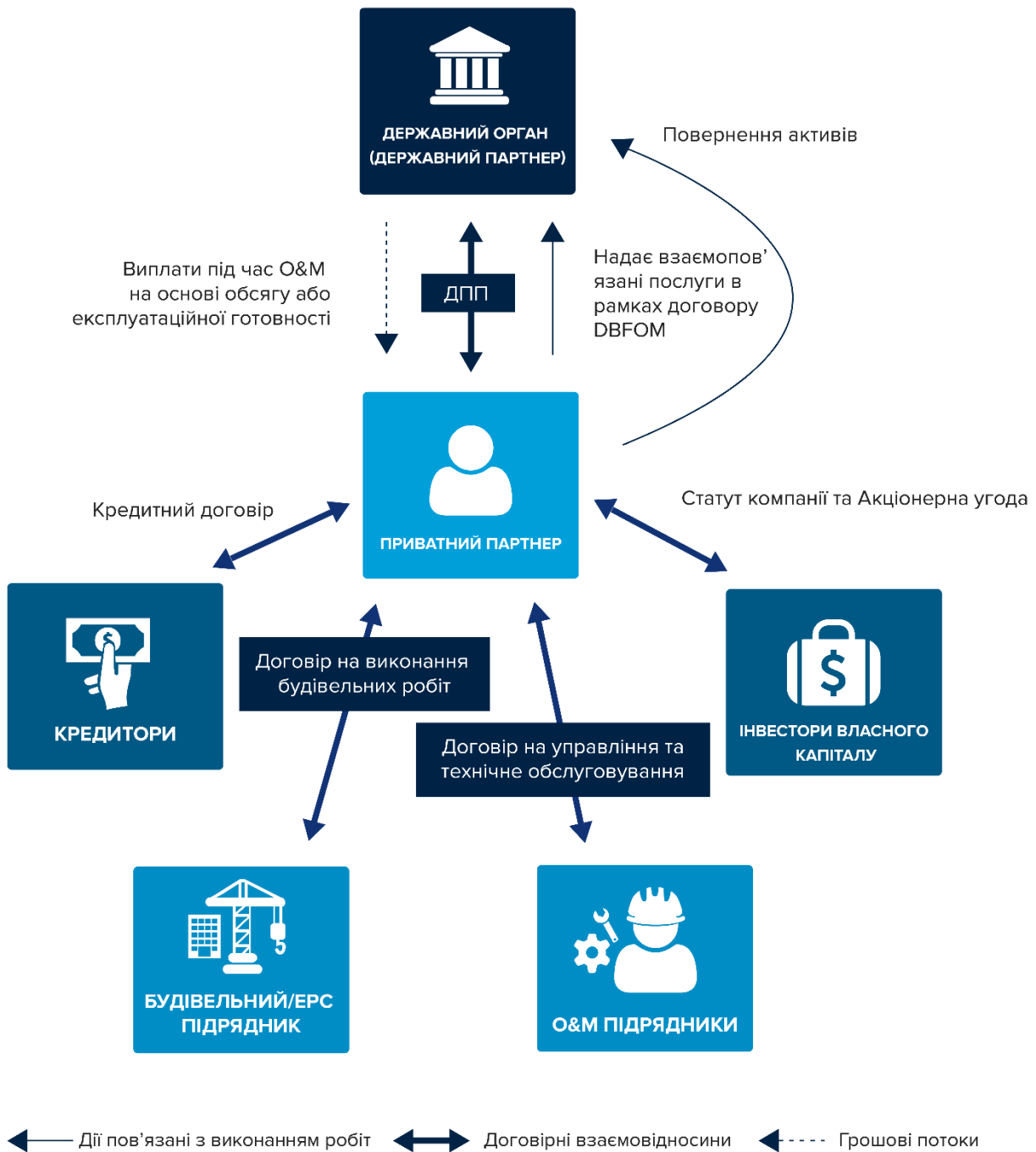
З описом інших характеристик та визначальних факторів цього проекту ДПП можна ознайомитись у різних аналітичних дослідженнях проектів та статтях²¹.

На Рисунку 1.6 показано базову структуру DBFOM для ДПП на основі оплати держсектору. Більш детальна схема та пояснення структури (для ДПП як на основі платежів користувачів так і на основі оплати держсектору) представлені у розділі 6.

²¹ Див. «Прокладаючи шлях: максимізація цінності інфраструктури з приватним фінансуванням», Світовий економічний форум, 2010 р. та «I-595: Північноамериканська транспортна угода року», журнал «Інфраструктура», «Делойт», липень 2010 р.

Веб-сайти проекту: <http://www.i595express.com/> та <http://www.595express.info/>

РИСУНОК 1.6: Базова схема договору DBFOM (на основі оплати держсектору)



Примітка: DBFOM=Проектування-Будівництво-Фінансування-Управління-Технічне обслуговування; ЕРС= Інжиніринг-Закупівля-Будівництво; О&М= Управління та Технічне обслуговування; PPP= Державно-приватне партнерство.

Державно-державне партнерство та інституційні ДПП (які контролюються органом, що здійснює закупівлі)

Уряд може заснувати вузькоспеціалізовані державні компанії (державні підприємства або ДП) для будівництва, фінансування та управління інфраструктурою, як правило, на основі доходу, який приносить інфраструктура або послуга, що надається інфраструктурою (наприклад, плата за проїзд, тарифи громадського транспорту та споживчі збори/тарифи за послуги водопостачання).

Якщо державну компанію засновують спеціально для створення, фінансування та управління інфраструктурою відповідно до договору DBFOM з урядом, який володіє такою компанією та узгодив проект (або при реалізації такої структури DBFOM за допомогою існуючого ДП), така організація може відтворювати багато рис фінансової та управлінської структури звичайної (приватної) компанії ДПП. У такому випадку договірна структура іноді називається «державно-державне партнерство».

Однак у цьому Посібнику з ДПП такі структури не розглядаються як ДПП: багато домовленостей між урядами та державними компаніями щодо надання послуг не ґрунтуються на договорі у суворому розумінні цього слова. Вони скоріше являють собою загальне надання повноважень з боку держави та поступку економічних прав урядовій корпорації чи ДП. Коли такі схеми передбачають певний (у вузькому/точному розумінні) договір з розмежуванням прав та обов'язків (включаючи визначений термін), у них можуть успішно застосовуватись техніки проектного фінансування (коли кредитори діють як фінансові організації, спираючись перш за все на якість активу). Проте є зрозумілі сумніви щодо реальної передачі ризику приватному сектору економіки.

Прикладом є структури державних договорів на обслуговування, розроблені Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) для модернізації міської системи транспорту у деяких європейських країнах. У таких випадках державний орган підписує договір на обслуговування із державним оператором. Такий договір має багато ознак ДПП (у якому державні платежі, необхідні для досягнення фінансового балансу, певною мірою засновані на операційній ефективності чи залежить від неї). Державний орган також підписує угоду про муніципальну підтримку (УМП) з ЄБРР для закріплення своїх фінансових зобов'язань щодо проекту²².

Однак уряд також може укласти договір типу DBFOM з проектною компанією, якою спільно володіють державний та приватний партнери, (тобто за схемою спільного підприємства), але при цьому уряд зберігає за собою право контролю за діяльністю СПК (зазвичай, за рахунок більшої частки у власному капіталі). Такі схеми, включаючи спільне підприємство та компанію зі змішаним капіталом, також прийнято розглядати як «Інституційне ДПП» (див. Коментар 1.9 нижче).

У цьому Посібнику з ДПП вважається, що інституційне ДПП може розглядатися

²² Див. «Прискорення процесу створення інфраструктури» (Всесвітній економічний форум 2014р.) <http://www.weforum.org/reports/accelerating-infrastructure-delivery-new-evidence-international-financial-institutions>

як справжнє ДПП з приватним фінансуванням лише у випадках, коли приватний сектор значною мірою залучений у проектній компанії як інвестор власного капіталу (із значною часткою власного капіталу) у проектній компанії. Отже, приватний партнер бере на себе проектні ризики, приймає суттєву участь в управлінні компанією та/або експлуатації інфраструктури (наприклад, як номінований підрядник), а боргове фінансування знаходиться під ризиком, пов'язаним з операційною ефективністю.

У цьому Посібнику з ДПП розглядаються переважно традиційні ДПП (приватні або іншим чином контрольовані приватним інвестором, можливо, з володінням державним органом міноритарного пакету акцій в акціонерному капіталі) та процес ДПП, включаючи структурування договору. Конкурсна процедура та управління договором, описані в цьому Посібнику з ДПП, стосуються цієї традиційної форми ДПП (при цьому більшість змісту Посібника можна однаково застосовувати щодо спільних підприємств).

Коментар 1.9: Приклад інституційного ДПП: Дорога Мадрид Калле 30

Мадрид Калле 30 (M-30) – головна кільцева дорога в Мадриді та найбільш завантажена дорога в Іспанії. З метою створення умов для подальшого зростання міста та розвантаження транспортно-дорожньої мережі, а також ремонту неякісних ділянок дороги були розроблені плани з перенаправлення частини дорожнього руху під землю за допомогою системи тунелів. Проект включає 99 кілометрів нових доріг, включно з тунельним сегментом довжиною в 12 кілометрів на півдні Мадрида, який є найдовшим у світі міським тунелем.

Загальна вартість проекту становить 4,5 мільярди євро (5,4 мільярди доларів США). Він фінансується за допомогою довгострокового кредитування групою банків, а також власним капіталом, наданим міською радою та приватним інвестором (відповідальним за ефективне управління та технічне обслуговування щодо проекту).

Проект був структурований як договір DBFOM, укладений на 35 років міською радою та проектною компанією, з платежами за експлуатаційну готовність. Це - спільне підприємство (Madrid Calle 30) між муніципалітетом та приватним консорціумом (Empresa Mantenimiento y Explotacion M 30 – EMESA, що складається з 3 приватних операторів). Міська рада зберігає за собою 80% власного капіталу (а також виконує функції органу, що здійснює закупівлю), а приватний партнер має 20% через EMESA. Спільне підприємство отримує позику.

Міська рада провела відкритий конкурс для відбору приватного партнера, який володітиме компанією «Madrid Calle 30». Приватний партнер повинен був вкласти 20% власного капіталу та укласти аналогічний договір на управління (договір субпідряду) для забезпечення управління та технічного обслуговування (в обмін на частину зборів за експлуатаційну готовність), що здійснюються СП за договором з міською радою.

Цікаво те, що будівельних підрядників, обраних для будівництва тунелів та модернізації кільцевої дороги, обирали на основі окремого процесу та наймали безпосередньо через компанію зі змішаним капіталом (Madrid Calle 30).

Проект розроблявся як ДПП з метою перенесення його з балансу Мадрида. Однак, через низку факторів, зокрема, недостатню передачу ризиків за критеріями Євростату, у результаті він перетворився на проект "на державному (муніципальному) балансі", а вартість проекту враховували як державний борг.

Проте, можна вважати, що така структура забезпечує належну мотивацію для приватних сторін (приватних операторів, які також є значними інвесторами у проекті) досягати результатів, а громадськість загалом позитивно сприймає цю послугу.
Сайт проекту <http://www.mc30.es>

Джерело: Уривок з Міжнародного зведеного звіту з державно-приватного партнерства Парсонс Брінкерхофф (Parsons Brinckerhoff) за дорученням Федерального управління автомобільних доріг (FHWA), 2013 р.)²³

²³ http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/us_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf

2.3. Договори на управління послугами чи існуючою інфраструктурою

Договори на закупівлю послуг або управління існуючою інфраструктурою можна поділити на дві категорії.

- договори на довгострокове управління або договори на обслуговування «з ризиками», які можна розглядати як ДПП (це - сервісні ДПП, а не договори DBFOM); і
- договори, що розглядаються як традиційні договори на управління та технічне обслуговування або договори на обслуговування.

Договори на довгострокове управління або договори на обслуговування «з ризиками»

Договори, предметом яких є лише технічне обслуговування або управління інфраструктурою чи надання послуги, можуть вважатися ДПП (у широкому розумінні або в рамках широкого визначення, запропонованого цим Посібником з ДПП) за умови, що вони включають передачу значних ризиків, спрямовані на операційну ефективність та укладені на відносно тривалий термін²⁴.

Далі наведені приклади таких видів ДПП (просимо враховувати, що терміни вказані виключно з інформаційною метою):

- договір на управління збором тарифів за послугу міського водопостачання, укладений на 7 років, зі штрафними санкціями та преміями, пов'язаними з операційною ефективністю (наприклад, на основі збільшення коефіцієнтів розрахунків);
- концесія на управління автобусами системи громадського транспорту на 15 років, за якою приватний партнер фінансує або оновлює автобусний парк та надає послуги (включаючи перевірку квитків). Дохід базується на платі за проїзд (квитковий апарат) та субсидії або сервісному зборі за кілометр;
- договір на управління ІТ-системою, укладений на 7 років, за яким державна організація або урядове відомство укладає договір про постачання та обслуговування ІТ-обладнання та систем;
- договір на обмежене відновлення та управління існуючим громадським закладом - включаючи прибирання, організацію харчування, утилізацію відходів та технічне обслуговування (наприклад, школа, адміністративна будівля тощо) укладений на 12 років, на основі орендних платежів у формі платежів за експлуатаційну готовність, які значною мірою залежать від показників якості;
- договір на надання послуг зі збору сміття у місті, укладений на 10 років, за фіксовану річну плату з відрахуваннями за невідповідність якості;
- концесія на надання медичних послуг у державній лікарні (зазвичай, включаючи медичне обладнання);

²⁴ Попри відсутність єдиної думки щодо того, який саме договір вважається довгостроковим, термін дії менше 5 років зазвичай вважається нетривалим. Щодо сервісного управління чи технічного обслуговування, 2-4 роки – недостатньо тривалий термін для застосування концепції ДПП, оскільки він не дозволяє належним чином передавати ризики, пов'язані з витратами та результатами. Як правило, тривалим терміном вважаються 10 років, але 7 і більше років також можуть розглядатися як достатній термін для віднесення таких договорів до категорії ДПП, хоча це є суб'єктивним моментом.

- договір на прибирання та озеленення міських вулиць, укладений на 10 років, за яким приватний партнер отримує компенсацію у формі річної фіксованої орендної плати з відрахуваннями за недосягнення Ключових показників ефективності (KPI);
- договір на управління та технічне обслуговування існуючої платної дороги, укладений на 10 років, за яким дохід приватного партнера - це узгоджений відсоток отриманих зборів або фіксована сума залежно від експлуатаційної готовності та/або відрахувань за невідповідність якості;
- концесія на управління та технічне обслуговування існуючої високоприбуткової платної дороги на 40 років (див. Коментар 1.10 нижче).

Деякі з цих проектів включають суттєві початкові інвестиції (наприклад, купівля нового автобусного парку для надання транспортних послуг). Обґрунтуванням, чому такі договори вважаються «договорами на управління/технічне обслуговування» або «договорами на обслуговування», а не DBFOM, є відносна сума початкових інвестицій/фінансування. Наприклад, у більшості автобусних концесій інвестиції здійснюються лише у модернізацію обмеженої кількості транспортних засобів на рік, тому переважні витрати для уряду та приватного партнера – це щорічні витрати.

Як зазначалося раніше, віднесення договору до категорії ДПП – це відносне питання та суб'єктивне судження, тому будь-який договір на управління/технічне обслуговування зі значними початковими інвестиціями можна з легкістю класифікувати як ДПП з приватним фінансуванням.

Слід зазначити, що жоден із наведених прикладів договорів не слід розглядати як ДПП, якщо дохід приватного контрагента визначається за методом «витрати плюс фіксований прибуток», що відображає фактично понесені витрати, а не наперед узгоджені суми. При оплаті за таких умов ризику не передаються взагалі або передаються у незначному обсязі.

Короткострокові договори на обслуговування та стандартні договори на управління та технічне обслуговування

Будь-який договір, який не має вищезгаданих характеристик сервісного ДПП, не може вважатися ДПП.

Стандартні договори на управління та технічне обслуговування зазвичай ґрунтуються на концепції «витрати плюс фіксований прибуток» та/або спрямовані на оплату за засоби (вихідні ресурси), а не за результати відповідно до договірних документів, що встановлюють суворі вимоги. Такі короткострокові договори на обслуговування або інші звичайні договори на управління та технічне обслуговування або договори на технічне обслуговування є прийнятними у багатьох випадках і мають перевагу у гнучкості.

Коментар 1.10: Довгострокова оренда або концесія щодо існуючої інфраструктури на основі платежів користувачів як окремий випадок управлінського чи сервісного ДПП із значним приватним фінансуванням. Схеми монетизації активів.

Коли уряд володіє та керує (як правило, через ДП) існуючою інфраструктурою (особливо у сфері транспорту), в рамках якої стягується оплата з користувачів або інших суб'єктів господарювання за її використання, (наприклад, авіалінії в аеропорту чи вантажні судна та круїзні лайнери у порту), а комерційна діяльність приносить прибуток (забезпечує фінансову окупність), уряд може залучити приватного партнера до управління інфраструктурою з низки причин.

Уряд може прийняти рішення про збереження права на кошти, які надходять від комерційної діяльності, але покращити управління витратами і якість обслуговування. Це можна зробити, провівши конкурс на укладання договору на управління чи обслуговування, відповідно до якого фактичне управління деякими сферами передається третій стороні (наприклад, збір платежів, поточне обслуговування тощо). Це може навіть включати довгострокове технічне обслуговування або значну модернізацію споруд (шляхом укладання договору DBFOM на другій стадії). Це можна зробити, сплачуючи приватному партнеру за операційні витрати (з урахуванням відрахувань чи ризиків, що пов'язані з обсягом) і зберігаючи право на безпосереднє володіння надлишком доходу.

Проте існує безліч випадків, у яких уряд вирішує передати всі обов'язки з управління та технічного обслуговування (як правило, включаючи капітальне технічне обслуговування, тобто управління витратами життєвого циклу), а також економічні права, пов'язані з комерційною діяльністю. Таким чином завдання зі збору доходу передається приватному партнеру. Це робиться з метою залучення коштів за рахунок фінансової цінності інфраструктури як активу. Це – типовий приклад у проектах платних доріг.

Цінність такої угоди для уряду буде залежить від отримання справедливої ціни на актив, а також, в першу чергу, від того, що буде зроблено з виручкою. Уряд може розвивати іншу інфраструктуру за допомогою коштів, отриманих від монетизації активів, спрямувати їх на інші державні потреби або знизити свій рівень боргу. Управління виручкою від продажів може здійснюватися шляхом створення спеціального фонду інфраструктурного розвитку, одним із основних джерел поповнення якого буде виручка від таких концесійних надходжень. Приклад такого підходу є FONADIN в Мексиці.

Існують також інші підходи, включаючи комбіноване використання виручки від продажів. Важливий момент полягає в тому, що за наявності чіткого та зваженого плану використання таких ресурсів, про який належним чином інформують громадськість/платників податків, досить легко можна досягти необхідного політичного консенсусу та ширшого громадського визнання.

Прикладом угоди про оренду у США є чиказький міст Skyway²⁵.

У грудні 2004 р. міська рада Чикаго погодила запропонований мером Дейлі розподіл доходу від мосту Skyway у сумі 1,83 мільярда доларів США. Було ухвалено рішення виділити 875 мільйонів доларів США для створення довгострокового резервного фонду у сумі 500 мільйонів доларів США, а також виділити місту в

²⁵ Див. аналітичне дослідження проекту чиказького мосту Skyway у документі: «Прокладаючи шлях: максимізація цінності інфраструктури з приватним фінансуванням», (Всесвітній економічний форум, 2010 р.), с. 106.

середньостроковому періоді 375 мільйонів доларів США, які воно може використати з метою пом'якшення наслідків економічних циклів та стабілізації потреб у додаткових доходах. Передбачалось інвестувати 100 мільйонів доларів США протягом наступних 5 років у покращення якості життя в районах міста, як для населення, так і для бізнесу. Найбільша частина з цих 100 мільйонів доларів США - 28 мільйонів доларів США - буде використовуватися для фінансування програм «системи соціальної підтримки», спрямованих на підтримку жителів Чикаго, які знаходяться у найбільшій скруті, включаючи багатьох з тих, що постраждали від наслідків уповільнення національної економіки та того, що Міська рада називає недостатнім федеральним та державним фінансуванням критично важливих програм. Ці програми включають план по боротьбі з бездомністю, програми підтримки опалення будинків, допомоги людям з інвалідністю з пристосуванням (модернізацією) житла, доступного житла та програм для власників будинків, створення робочих місць та навчання за допомогою програм адаптації колишніх злочинців, а також новий Фонд розвитку малого бізнесу та об'єкти і програми для дітей та людей похилого віку, наприклад, програми продовженого дня, доставки гарячих обідів додому людям похилого віку та людям з інвалідністю, а також допоміжні центри для людей похилого віку.

Інші кошти будуть спрямовані на погашення боргу в сумі 463 мільйони доларів США стосовно мосту Skyway, 392 мільйони доларів США – на погашення довгострокового та короткострокового боргу, а також для виконання інших існуючих міських зобов'язань за рішенням Міської ради.

Інші підходи до отримання вигоди від коштів, залучених проектом шляхом залученням приватного сектору включають наступне:

- отримання урядом комбінації авансових концесійних виплат та міноритарної частки в акціонерному капіталі проектною компанією ДПП (з можливістю її продажу в майбутньому);
- встановлення щорічного платежу, що виплачується приватним партнером у формі фіксованого платежу або відсотка від доходу (див. розділ 4.4);
- скорочення терміну користування активом (оренди) для дострокового повернення активу.

Такі типи договорів вважаються ДПП із приватним фінансуванням, і більшість інформації, наведеної у цьому Посібнику з ДПП, поширюється і на них.

Джерело: «Новини про платні дороги», грудень 2004 р.

2.4. Інші форми приватної участі в публічній інфраструктурі та послугах

Приватизовані компанії та компанії, що працюють на лібералізованому та регульованому ринку: «Регульовані комунальні активи, що належать інвестору».

Приватизацію часто плутають із ДПП (особливо з ДПП на основі платежів користувачів). Проте, існує чітка різниця між цими двома формами залучення приватного сектора. Див. таблицю 1.1.

Як зазначалося раніше, за своєю суттю, приватизація передбачає передачу активу, який раніше належав державі, приватному сектору на постійній основі, а також відповідальності за надання послуг кінцевим користувачам, у той час як ДПП обов'язково передбачає збереження ролі «партнера» з боку

державного сектору в триваючих взаємовідносинах з приватним сектором (Світовий банк, Фаркухарсон (Farquharson), Торрес де Местл (Torres de Mästle) та Йескомб (Yescombe) спільно з Енсінасом (Encinas), 2011 р.).

У багатьох країнах (включаючи Австралію, Францію, Великобританію, США та інші) комунальна інфраструктура (включаючи системи виробництва та постачання електроенергії або телекомунікаційні системи) може належати безпосередньо приватним компаніям (а не передаватися за допомогою концесії) у рамках схем, які можуть розглядатися як «регульовані комунальні активи, що належать інвестору». Незважаючи на те, що такі схеми також за замовчуванням дають інвестору право стягувати платежі з користувачів (як і в ДПП на основі платежів користувачів), вони не є способом закупівлі. Державний сектор не наймає приватного агента з конкретною метою створення публічного активу та управління ним. Натомість він дає приватному сектору право або повноваження вести комерційну діяльність на певних регульованих умовах протягом необмеженого періоду часу.

Таблиця 1.1: Порівняння приватизації та ДПП	
Приватизація	ДПП
Приватний сектор володіє усіма повноваженнями власника щодо активу.	Зазвичай, юридичним власником активу є уряд, і актив повинен бути повернений після закінчення терміну дії договору.
Договір у строгому значенні цього слова не укладається, але надаються повноваження та встановлюються умови, що регулюють відповідний сектор ринку.	Укладається детальний договір, що окремо регулює права та обов'язки всіх сторін.
Термін експлуатації активу не обмежується.	Термін обмежується договором.
Приватизація не передбачає чіткого узгодження інтересів, оскільки зазвичай у випадку приватизації, уряд не приймає участі в розробці вихідних характеристик продукції/послуг приватизованого підприємства. Саме приватні провайдери встановлюють якість та кількість продукції, яка постачається, а також вимоги до дизайну та ціни (можливо, після переговорів зі своїми клієнтами). (ОЕСР 2008 р.)	Уряд детально визначає кількість і якість послуг, які йому потрібні.
Приватизоване підприємство має значно більше свободи при встановленні плати, яка стягується з користувачів.	Компанія отримує узгоджену ціну за надані послуги (у ДПП на основі оплати держсектору) або платежі користувачів (у ДПП на основі платежів користувачів), що встановлюються урядом або визначаються у договорі без гнучкості або з дуже обмеженою гнучкістю.

Типовими прикладами приватизації є телекомунікаційний та енергетичний сектори, коли уряд вирішує лібералізувати певний сектор. Уряд зазвичай є монополістом, а при лібералізації ринку (тобто відкритті ринку для регульованої конкуренції) він продає компанію приватному інвестору (або іноді

різним інвесторам після поділу активу для стимулювання конкуренції).

На таких лібералізованих ринках, на яких діяльність операторів регулюється відповідними нормативними актами, для розвитку додаткової інфраструктури не вимагається укладення договору між урядом та операторами. Кожен оператор має природний стимул на власний ризик здійснювати подальший розвиток своїх активів, включаючи інфраструктуру/мережі.

Державна доменна концесія та надання державним органом повноважень (дозволу) на інвестування та управління публічною інфраструктурою на регульованих умовах

На додаток до приватизації існуючих активів на регульованому ринку можуть існувати особливі проекти з розвитку інфраструктури, у яких приватний ініціатор отримує повноваження (дозвіл) щодо створення інфраструктури або виробничого об'єкта та експлуатації активу на регульованих умовах, іноді включаючи субсидії та регульовані ціни.

Прикладом може бути незалежний виробник відновлюваних джерел енергії, який купує земельну ділянку як приватна сторона і просить надати йому дозвіл на виробництво вітрової енергії з отриманням субсидій. Уряд не укладає договір та не встановлює прямих вимог до виробника. Проте, існують загальні нормативні умови, які дозволяють приватній стороні продавати енергетичні ресурси системі енергопостачання. І навпаки, коли є державний контрагент, який зобов'язується сплачувати за вироблену електроенергію і проводить міжнародний конкурс на укладення договору DBFOM щодо виробничого об'єкта на основі специфікацій та обов'язкових платежів, як правило, у формі довгострокового договору про закупівлю продукції, який називається «договір про закупівлю електроенергії» - це вважатиметься ДПП.

Інші схожі ситуації пов'язані з концепцією «державної доменної концесії» у деяких країнах континентального права. У такому випадку право користування земельною ділянкою надається на тривалий термін (потенційно до 99 років), але використання обмежене (наприклад) створенням портових об'єктів, які експлуатуватимуться відповідно до певних нормативних актів та підлягатимуть поверненню уряду після закінчення встановленого терміну.

Такі домовленості не належать до ДПП, тому що як і при приватизації та іншій лібералізованій комерційній діяльності, пов'язаній з публічною інфраструктурою, договір не укладається, а уряд виконує функції пасивного регулятора (на відміну від ДПП, у якому уряд активно управляє договором).

Частковий продаж активів державних операторів

Зрештою, специфічним випадком приватної участі є участь приватного сектора в акціонерному капіталі існуючої державної компанії/оператора, відповідального за експлуатацію певної інфраструктури. Однак, договір (у строгому значенні цього слова) між урядом та оператором, приватним інвестором чи інвесторами, не укладається. Такі випадки можуть вважатися «частковою приватизацією», і вони зазвичай структуруються за допомогою первинного публічного розміщення цінних паперів на біржі (IPO), при якому всі або більшість приватизованих акцій розміщуються на фондовому ринку. Ці випадки не належать до договорів ДПП, оскільки договір у строгому сенсі цього

слова не укладається, а приватні інвестори, не можуть контролювати послугу та роботи, які надає державна компанія (наприклад, часткова приватизація іспанського оператора аеропорту AENA у 2014 році).

У таблиці 1.2 описані найбільш релевантні характеристики інфраструктурних закупівель, які обговорювалися в цьому розділі, і пояснюється, чому вони відповідають або не відповідають основним характеристикам договору ДПП.

Таблиця 1.2: Характеристики ДПП із приватним фінансуванням та відсутні елементи в інших методах інфраструктурних закупівель

Характеристика ДПП	DB	DBOM	DBF	DBFOM / концесія (на основі платежів користувачів)	DBFOM або DBFM/PFI (на основі оплати держсектору)
Встановлено у договорі (між приватною та державною сторонами)	Так	Так	Так	Так	Так
Довгостроковий характер	Ні	Так, як правило	Іноді	Так	Так
Включає поєднання DB та OM	Ні	Так	Ні	Так	Так
Здійснюється передача значних ризиків на період життєвого циклу активу	Ні	Іноді	Ні (тільки ризики, пов'язані з будівництвом)	Зазвичай	Зазвичай
Включає фінансування з боку приватного сектора	Ні	Ні	Так	Так (на умовах проектного фінансування)	Так (на умовах проектного фінансування)
Доходи прив'язані до операційної ефективності та/або рівня використання активу	Ні	Іноді (зазвичай, у формі штрафних санкцій або заздалегідь оцінених збитків)	Ні	Так (використання)	Так (операційна ефективність/якість)

Примітка: DB= Проектування-Будівництво; DBF= Проектування-Будівництво-Фінансування; DBFM=Проектування-Будівництво-Фінансування-Технічне обслуговування; DBFOM= Проектування-Будівництво-Фінансування-Управління-Технічне обслуговування; DBOM= Проектування-Будівництво-Управління-Технічне обслуговування; PFI=ДПП на основі приватної фінансової ініціативи; PPP= Державно-приватне партнерство.

Коментар 1.11: Основні аспекти типів та форм приватної участі у публічній інфраструктурі та послугах

- Приватна участь в інфраструктурі може здійснюватися на умовах закупівель за публічним договором (коли уряд залишається кінцевим власником інфраструктури та/або послуги, контролюючи актив та/або послугу різною мірою, з більш високим або низьким рівнем приватної участі у життєвому циклі активу), а також на лібералізованих та регульованих умовах (лібералізовані ринки та/або приватизовані активи чи послуги, наприклад, телекомунікаційний або енергетичний сектор у низці країн).
- Інфраструктурні закупівлі проводяться як за допомогою традиційних договорів на будівництво (будівельні роботи, проектування та будівництво та інші подібні форми), так і за допомогою більш широкої та довгострокової участі приватного сектору (проектування, будівництво, управління та технічне обслуговування (DBOM) та проектування, будівництво та фінансування (DBF)), а також з найбільш широким обсягом робіт, при якому приватний сектор створює інфраструктуру і управляє нею (а також послугами потенційно пов'язаними з такою інфраструктурою) на підставі договору, укладеного за результатами публічних закупівель (проектування, будівництво, фінансування, управління та технічне обслуговування (DBFOM) або подібних форм, включаючи будівництво, управління, передачу, тощо).
- У деяких юрисдикціях договори на проектування, будівництво та фінансування (DBF) розглядаються як інфраструктурна модель ДПП. Однак тільки договори DBOM і DBFOM (і подібні до них форми, такі як BOT, тощо) включають зобов'язання довгострокового технічного обслуговування разом з будівництвом. Зазвичай, саме вони є єдиними формами договорів, у яких винагорода залежить від операційної ефективності активу.
- Договори DBFOM (або DBFM) – це найбільш типова форма ДПП із приватним фінансуванням.
- Різновидами договорів DBFOM і DBFM є спільні підприємства (в яких державна і приватна сторони спільно володіють проектною компанією з суттєвою участю сторони держави в управлінні бізнесом) та ДПП із співфінансуванням (при якому уряд безпосередньо фінансує частину інвестицій в актив з бюджету).
- Спільні підприємства, в яких орган, який здійснює закупівлю, (або пов'язана з ним державна організація) контролює проектну компанію, називаються «інституційні ДПП» або «ДПП під державним контролем». У цьому Посібнику з ДПП вважається, що такі підприємства можуть дійсно розглядатися як ДПП лише за умови якщо приватний партнер здійснює значне інвестування у спільне підприємство за рахунок власного капіталу. Компанії, що на 100% належать державі, або «державно-державні партнерства» не вважаються належними ДПП.
- Незалежні виробники електроенергії, що працюють на підставі договору про закупівлю електроенергії, належать до категорії ДПП, оскільки предмет зазначених договорів подібний до договорів DBFOM.
- Концепція ДПП також поширюється на управління існуючою інфраструктурою та надання публічних послуг шляхом використання довгострокових договорів з передачею ризиків, за якими винагорода приватного партнера ґрунтується на операційній ефективності активу або послуги (що заснована на експлуатаційній готовності та/або обсягів використання активу). Іноді це поняття використовують для «монетизації активів» або «рефінансування» державних інвестицій, які раніше здійснювались на підставі публічних закупівель на виконання будівельних робіт шляхом укладення спочатку договору на проектування та будівництво (пізніше договору на фінансування, управління та технічне обслуговування). Здебільшого такий підхід використовується для самоокупних ДПП на основі платежів користувачів.
- Не слід плутати ДПП та приватизацію. Більше того, термін «ДПП» не доречно

застосовувати у контексті позначення діяльності суб'єктів господарювання, що працюють на лібералізованому та регульованому ринку (наприклад, компанії, що постачають електроенергію та працюють на енергетичному ринку, який був лібералізований та відкритий для конкуренції), принаймні до тих пір поки не проводиться окрема закупівля для будівництва та/або управління активом протягом обмеженого періоду часу відповідно до публічного договору з приватним оператором.

3. Типи ДПП та термінологічні питання

У цьому розділі надається інформація щодо наступного:

- Види чи типи ДПП.
- Термінологічні питання: пояснення різних назв, що використовуються для позначення договорів, які можуть розглядатись як ДПП.

3.1. Типи та види ДПП

У попередніх розділах описано основні види та типи ДПП. Детально пояснена найбільш актуальна класифікація, тобто ДПП на основі платежів користувачів та ДПП на основі оплати держсектору. Ці та інші види та різновиди ДПП з урахуванням інших факторів (права власності, предмету тощо) в структурованому вигляді відображені нижче, та описують типи ДПП залежно від певних факторів.

- Джерела коштів, що утворюють дохід приватного партнера: ДПП на основі платежів користувачів (в основному базуються на платі з користувачів) та ДПП на основі оплати держсектору (в основному базуються на платежах від держави за послугу).
- Права власності на компанію ДПП або спеціальну проектну компанію (СПК): існують традиційні ДПП (100% приватна власність), інституціональні ДПП (державна власність зі 100% долями участі держави або в рамках СП чи *empresa mixta* на умовах контролю компанії ДПП державною стороною), а також інших СП або *empresas mixtas*²⁶.
- Предмету договору та/або мети договору: Інфраструктурні ДПП або ДПП, які передбачають значні інвестиції в капітал, в яких основна мета полягає у створенні інфраструктури та управлінні нею на довгостроковій основі; інтегровані ДПП, у яких на додаток до інфраструктури приватна сторона отримує права та зобов'язання щодо надання послуг; та ДПП з управління та технічного обслуговування або сервісні ДПП, що не передбачають, а ні капітальних інвестицій з боку приватного партнера, а ні створення ним нової інфраструктури.
- Застосування приватного фінансування: ДПП із співфінансуванням (схеми ДПП із суттєвою часткою державного фінансування, як правило, у формі грантів) та традиційні ДПП.

Відмінності у ДПП можуть також ґрунтуватися на історії використання ділянки на якій розташований об'єкт. Існують такі альтернативні визначення з точки зору інвестиційної сфери²⁷.

- **Грінфілд-проекти:** Проектні інвестиції, пов'язані з договором на проектування, будівництво, фінансування, управління та технічне обслуговування, який нещодавно було укладено або перебуває на етапі

²⁶ ДПП з участю сторони держави в акціонерному капіталі можна законно класифікувати як *empresa mixta* залежно від юрисдикції. Як правило, СП або *empresa mixta* передбачає значну участь сторони держави в акціонерному капіталі, а також в управлінні, але при цьому сама по собі участь сторони держави в акціонерному капіталі без можливості стратегічного впливу у компанії ДПП не вважається СП у цьому Посібнику.

²⁷ Зустрічається альтернативне використання термінів «грінфілд-проекти» та «браунфілд-проекти». Див. Глосарій.

будівництва.

- **Браунфілд-проекти:** Проектні інвестиції в інфраструктурні активи, які існували до моменту здійснення закупівель, або раніше були грінфілд-проектами, але вже експлуатуються на момент здійснення інвестування.
- **Йсллоуфілд-проекти або проекти другої стадії:** ДПП, у якому інвестиції пов'язані зі значним оновленням, модернізацією або суттєвим розширенням існуючої інфраструктури.

3.2. Термінологія: інші назви, що використовуються для позначення концепції ДПП

В одного типу ДПП можуть бути різні назви в різних секторах або країнах, незважаючи на однаковий предмет та характеристики договору. Різниця часто зумовлена різними правовими традиціями та законодавством, але вона також може бути пов'язана з різновидами поширених або стандартних формулювань.

У таблиці 1.3 наведено вичерпний список альтернативних назв, що використовуються для позначення ДПП із приватним фінансуванням (які є головним предметом розгляду цього Посібника з ДПП). Більшість таких назв може використовуватись у певній юрисдикції для позначення будь-якого з основних типів ДПП (на основі платежів користувачів або на основі оплати держсектору), але деякі використовуються лише для позначення одного з двох типів.

Будь-які договори, реалізовані під цими назвами, можуть вважатися ДПП із приватним фінансуванням за умови наявності вищезазначених характеристик ДПП.

Більше того, у таблиці 1.4 вказані назви, що використовуються для позначення некапіталомістких ДПП (тобто договорів, які можуть вважатися ДПП, але спрямовані на управління існуючою інфраструктурою та/або публічними послугами, які підпадають під широке визначення ДПП).

ТАБЛИЦЯ 1.3: Термінологія, що використовується для позначення договорів ДПП, переважно пов'язаних з новою інфраструктурою або модернізацією інфраструктури, створеної з залученням приватного фінансування²⁸

DBFOM (проекування, будівництво, фінансування, управління та технічне обслуговування), DBFM (проекування, будівництво, фінансування та технічне обслуговування)/	У деяких юрисдикціях типи договорів позначаються через опис функцій, що передаються приватній стороні відповідно до договору, або використовуючи акроніми відповідних описів. Наприклад, договір може називатися договором на проєкування, будівництво, фінансування, управління, технічне обслуговування або договором DBFOM. У рамках цього Посібника з ДПП усі зазначені тут назви є синонімами ДПП з приватним фінансуванням. Іноді (наприклад, при використанні терміну DBFO) вважається, що функцію «технічного обслуговування» включено до «управління». Подібним чином, у договорах без управління у строгому значенні цього слова (взаємодія з користувачами,
--	--

²⁸ Частково на основі подібної таблиці у Довідковому посібнику з державно-приватного партнерства, Ред. 2.0 (Світовий банк 2014)

<p>DCMF (проектування, будівництво, технічне обслуговування та фінансування) та DBFO (проектування, будівництво, фінансування та управління)</p>	<p>особливо збір платежів) термін «управління» іноді опускається. Ці концепції можуть однаково відноситись як до ДПП на основі оплати держсектору так і до ДПП на основі платежів користувачів. Слід зазначити, що DBOM – це вид інфраструктурного ДПП, але без залучення приватного фінансування, тому не вважаються ДПП із приватним фінансуванням.</p>
<p>BOT (будівництво, управління та передача), BOOT (будівництво, володіння, управління та передача), ROT (відновлення, управління та технічне обслуговування) та подібні терміни</p>	<p>Цей тип визначень охоплює концепцію законного права власності та контролю над активом. У деяких юрисдикціях виникнення юридичного права власності приватного партнера в повній мірі є неможливим (наприклад, у деяких країнах континентального права), за винятком дуже специфічних проектів: як правило, приватний партнер розглядається як власник тільки «з економічної точки зору», але з юридичної точки зору актив все одно залишається у власності уряду (це називається концепцією державного домену, яка використовується у більшості країн континентального права). Отже, немає сенсу використовувати ці аббревіатури у таких регіонах. У будь-якому випадку, існує безліч вимірів права власності (з юридичної, економічної та податкової точки зору), а використання таких акронімів може призвести до непотрібної плутанини щодо форми власності, яка використовується. BOT і BOOT можна вважати дублюючими один одного. ВТО відноситься до договорів, за якими право власності на актив передається приватній стороні договору лише на час будівництва. У ROT «будівництво» просто замінено на «відновлення». Цей термін використовується у деяких договорах у юрисдикціях, у яких капітальні інвестиції, пов'язані з відновленням чи модернізацією інфраструктурного активу. Ці концепції можуть однаково відноситись до ДПП на основі оплати держсектору та ДПП на основі платежів користувачів. У цьому Посібнику з ДПП всі ці назви вважаються синонімами групи термінів DBFOM.</p>
<p>PFI (ДПП на основі приватної фінансової ініціативи)</p>	<p>Альтернативний термін, запроваджений Великобританією, переважно стосується ДПП на основі оплати держсектору у вигляді DBFOM.</p>
<p>Концесія (щодо об'єктів публічної інфраструктури)</p>	<p>Концесія – традиційне юридичне поняття у юрисдикціях країн континентального права. По суті, концесія є правовим титулом або інститутом, який дає уряду право передавати економічні права на використання публічного активу приватному партнеру в юрисдикції адміністративного права. Спочатку цей термін використовувався лише для позначення договорів DBFOM на основі доходу від користувачів. У деяких юрисдикціях він також використовувався для визначення довгострокових договорів O&M, за якими здійснюється передача економічних прав на збір платежів користувачів, а також чіткого обов'язку обслуговувати інфраструктуру на довгостроковій та комплексній основі (тобто з передачею ризиків, пов'язаних із витратами протягом життєвого циклу). У багатьох випадках термін визначається також додатково відсилкою до об'єктів публічної інфраструктури, щоб</p>

	<p>відокремити такий договір від концесій, єдиною метою яких є передача управління публічною послугою.</p> <p>У деяких країнах континентального права термін також використовується для позначення договорів DBFOM, основою яких є публічна послуга або платежі, що залежать від операційної ефективності (наприклад, у Чилі та Іспанії), тоді як інші країни континентального права застосовують термін лише для договорів на основі платежів користувачів.</p>
Оренда об'єктів публічної інфраструктури (з наданням державних земель), що називається <i>arrendamiento</i> іспанською мовою.	<p>Цей термін використовується в країнах континентального права для визначення способу закупівель будівель/споруд. <i>Arrendamiento</i> може використовуватися як юридична альтернатива договорів DBFOM на основі оплати держсектору, коли земельна ділянка, на якій буде будуватися об'єкт, не є землею, призначеною для публічного використання, але при цьому являє собою нерухомість, якою може розпоряджатися уряд.</p> <p>Договір вважається приватним договором, на який поширюється цивільне, а не адміністративне право (при цьому конкурсна процедура все одно регулюється публічним правом).</p>
ДПП («APP» у Латинській Америці) як законодавчо встановлений термін, а не концепція	<p>Як зазначалося раніше, у низці країн континентального права договори DBFOM на основі оплати держсектору законодавчо визначені як ДПП. У деяких випадках для їхнього регулювання приймається спеціальний закон.</p> <p>У такому контексті юридичний термін зазвичай використовується для позначення будь-якого договору ДПП, у якому більшість доходу надходить із бюджету або з платежів за публічну послугу. Це також стосується національних стандартів бухгалтерського обліку в ЄС (ESA 2010). Однак деякі країни (наприклад, Бразилія) вважають, що будь-який договір DBFOM, який включає будь-який рівень або суму державних платежів, відноситься до ДПП.</p>
Спільні підприємства або « <i>empresas mixtas</i> »	<p>СП є структурою, у якій підрядник - це організація, що належить державному та приватному акціонерам. В іспаномовних країнах використовується термін «<i>empresa mixta</i>» (зазвичай, як визначений юридичний термін та спосіб закупівель).</p> <p>Державний інвестор може бути існуючим ДП, яке хоче співпрацювати із приватним суб'єктом господарювання для спільного розвитку та управління новим або існуючим проектом.</p> <p>В інших випадках державна компанія відсутня, а уряд хоче ініціювати створення ДПП, у якому він збереже певний відсоток економічних прав і прав голосу (або навіть контроль над компанією: така структура вважається інституційним ДПП - див. нижче).</p> <p>У таких структурах приватного акціонера обирають у ході конкурсних процедур, а державна і приватна сторони спільно створюють СПК. Такі юридичні структури можуть використовуватися для договорів DBFOM та договорів O&M/договорів на обслуговування.</p>

	Компанії зі змішаним капіталом рідко зустрічаються у схемах ДПП на основі оплати держсектору.
Договір на публічне обслуговування у поєднанні з договором про підтримку проекту	Ці терміни були запроваджені ЄБРР для позначення певної структури, розробленої Багатостороннім Банком Розвитку для деяких ДПП у Східній Європі (переважно для проектів водопостачання). Договір на публічне обслуговування виконує функцію договору ДПП між приватним оператором/партнером та відомством, що здійснює закупівлю. Договір про підтримку проекту є договором, підписаним між органом, який здійснює закупівлю, та ЄБРР, на підставі якого приймається пряме зобов'язання «покривати відповідний дефіцит фінансового доходу» ²⁹ . Таке зобов'язання прямо зазначено в договорі про підтримку проекту та виражене у формі сервісних виплат або певним іншим чином залежить від операційної ефективності.
Інституційні ДПП	Цей термін відноситься до ДПП, коли уряд контролює компанію ДПП і зазвичай володіє більшістю акцій. У даному Посібнику з ДПП вважається, що інституційне ДПП може розглядатися як повноцінне ДПП з приватним фінансуванням у випадку суттєвого залучення приватного сектора як інвестора власного капіталу (зі значною часткою в акціонерному капіталі), тим самим приймаючи проектні ризики, а боргове фінансування піддається ризику, пов'язаному з операційною ефективністю. Договори на обслуговування або управління існуючою інфраструктурою також можуть відноситись до інституційних ДПП на додаток до договорів DBFOM.

ТАБЛИЦЯ 1.4: Термінологія, що використовується для позначення договорів ДПП, які стосуються лише або в основному управління існуючою інфраструктурою або лише надання публічних послуг

Концесія (щодо послуг)	Термін «концесія» може також відноситись до договору O&M без значних або суттєвих початкових інвестицій. Як правило, він використовується тільки як юридичний термін для позначення договорів, в яких весь дохід або більша його частина надходить від користувачів, і здебільше відносно компаній, пов'язаних з публічними та комунальними послугами. Концесія також може використовуватися як ДПП для укладання договору на управління існуючим активом зі збором платежів користувачів (як правило, концесія існуючої дороги або аеропорту), та очікуваним отриманням авансового платежу від приватного партнера (такий випадок іноді називають «монетизація»).
Оренда	Як і концесія, оренда означає правовий інститут, який дозволяє уряду надавати економічні права на інфраструктуру або економічне право власності на актив. Оренда найчастіше розглядається в контексті договорів O&M на базі існуючої інфраструктури (тобто без необхідності суттєвих капіталовкладень) та здебільшого застосовується у ДПП на основі платежів користувачів (включаючи структури з монетизацією активів). У деяких країнах термін «оренда» може використовуватися для

²⁹ Див. стр. 8 «Прискорення створення інфраструктури. Нові дані від міжнародних фінансових установ» (Світовий економічний форум, 2014).

	позначення проектних договорів, в яких уряд продовжує відповідати за капітальні видатки, а приватний партнер відповідає лише за поточне технічне обслуговування та управління.
Афермаж	Афермаж – це французький термін, який використовується у відповідній юрисдикції для позначення договору за яким передається право економічної експлуатації існуючої інфраструктури, згідно якого оператор отримує свою плату за рахунок надходжень від користувачів, а залишок виплачується органу, який здійснює закупівлю. Термін ніколи не використовується стосовно договорів на основі оплати держсектору.
Франшиза	Термін, схожий до таких понять, як афермаж, оренда або концесія на послуги, але зазвичай використовується лише у контексті транспортних інфраструктурних проектів. Франшиза рідко включає вимогу щодо інвестування в інфраструктуру. Управління об'єктами інфраструктури зазвичай здійснює безпосередньо уряд або третя сторона на підставі окремого договору. Франшиза може включати право експлуатації залізничного маршруту на ексклюзивній основі, або ексклюзивність може стосуватися тільки заздалегідь визначених інтервалів на регульованій основі.
Договір на управління та технічне обслуговування	Договір О&М (тобто договір, предмет або функції якого включають управління та технічне обслуговування, але не капітальні інвестиції) слід розглядати як ДПП лише тоді, коли договір очевидно укладено на тривалий термін, а управління витратами життєвого циклу передається в певному обсязі. Це робиться на додаток до передачі ризиків, пов'язаних з витратами, та прив'язки до операційної ефективності. Загалом, можна сказати, що тільки деякі договори О&М «заслужують» на те, щоб вважатися ДПП.
Договори на обслуговування (сервісний договір)	Договір обслуговування – це юридичне поняття у юрисдикціях країн континентального права. Воно зазвичай відноситься (а в деяких юрисдикціях виключно відноситься) до передачі управління наданням публічної послуги у строгому правовому розумінні цього терміну (наприклад, послуги, пов'язаної з водопостачанням чи пасажирськими перевезеннями, на відміну від технічного обслуговування чи управління дорогою). У юрисдикціях, у яких діє прецедентне право, термін «договір на обслуговування» не має окремого правового значення та використовується для різних аутсорсингових контрактів, здебільше короткострокових. Лише деякі договори на обслуговування можуть вважатися ДПП.
Договір на управління	Договір управління – це альтернативна назва, яка використовується для позначення багатьох договорів О&М, у яких основним або єдиним об'єктом/функцією, що передається приватному сектору, є довгострокове технічне обслуговування обладнання або інфраструктурних активів. В інших випадках він може належати до договору лише на обслуговування без управління інфраструктурою (витратами життєвого циклу), особливо у сфері водопостачання. Як і у випадку договорів О&М та договорів на обслуговування, договір управління може вважатися ДПП лише у тому випадку, якщо його укладено на тривалий термін, він передбачає ризики та спрямований на операційну ефективність.

Коментар 1.12: Ключові аспекти типів ДПП та термінології

- Терміни, що використовуються для позначення договорів ДПП із приватним фінансуванням, згідно з якими приватний сектор будує та керує (управляє та здійснює технічне обслуговування) інфраструктурою, відрізняються, особливо залежно від того, чи прив'язуються вони до права власності. Визначення договору DBFOM та його варіації (DBFO, DBFM) не включають поняття «власність». Проте група термінів, що ґрунтуються на словах «власність» та «передача» (BOT, BOOT тощо), визначає чи розглядається актив таким, що належить приватному партнеру, чи ні. Ця відмінність не розглядається як одна з головних рис інструменту ДПП для ДПП з приватним фінансуванням, доки актив вважається публічним (тобто належить державі), або договором передбачається його передача після закінчення терміну дії договору.
- Існує група термінів для позначення договорів ДПП, яка більшою мірою ґрунтується на наданні законного права на використання та експлуатацію активу (наприклад, оренда, афермаж, концесія тощо). Деякі з цих термінів можуть використовуватися для позначення договорів ДПП із інфраструктурними інвестиціями за рахунок приватного фінансування або сервісних ДПП (концесія). Інші використовуються лише для існуючої інфраструктури або довгострокових договорів управління, як правило (у більшості юрисдикцій), тільки для ДПП на основі платежів користувачів (оренда, афермаж тощо).
- Договори, що стосуються лише управління та/або технічного обслуговування існуючої інфраструктури, можуть також найменуватись залежно від їхнього предмета (договір O&M, управління, договір на обслуговування). Вони розглядаються як ДПП лише за умови передачі ризиків на довгостроковій договірній основі з винагородою, яка залежить від операційної ефективності або ризику попиту.
- Деякі варіанти ДПП передбачають роль сторони держави як потенційного постачальника фінансування (у формі грантів/ фінансового забезпечення, що не потребує повернення) або партнера, що надає власний капітал (спільне підприємство або *empresas mixtas*). У такому разі сторона держави контролює СПК або є активним партнером, що бере участь в управлінні компанією (на відміну від ДПП із простою міноритарною часткою акцій).
- Основна класифікація ДПП пов'язана з джерелом походження коштів, які складають всю або більшу частину доходів СПК: ДПП на основі платежів користувачів порівняно з ДПП на основі оплати держсектору (деякі країни та інститути ідентифікують перший варіант ДПП як концесію, а другий – як ДПП на основі приватної фінансової ініціативи).

4. Сфери використання ДПП: сектори інфраструктури

У цьому розділі дається детальніше пояснення концепції «інфраструктури» та «публічних активів». У ньому наводяться приклади типів інфраструктури, що, як правило, створюється з використанням ДПП.

Публічні активи та інфраструктура

Цей Посібник з ДПП присвячено закупівлі публічних матеріальних активів за допомогою процедури ДПП. Публічні активи - це основні засоби (тобто активи, придбані для довгострокового використання), які підлягають або призначені для публічного використання або супутні до надання публічних послуг.

У цьому Посібнику з ДПП також використовується термін «публічна інфраструктура» замість терміну «публічні активи». При цьому термін «інфраструктура» використовується у широкому сенсі для позначення типу публічних активів, які зазвичай закуповуються з використанням ДПП.

Оксфордський словник англійської мови дає таке визначення інфраструктури:

«Основні фізичні чи організаційні структури та об'єкти (наприклад, будівлі, дороги та системи енергопостачання), необхідні для діяльності суспільства або підприємства».

Інфраструктура може включати цілісні системи або їх частини, такі як конструкції, виробничі об'єкти, споруди або обладнання, в цілому необхідні для надання публічної послуги або призначені для публічного використання. Наприклад:

- Будівлі закладів правосуддя, охорони здоров'я, освіти, охорони громадського порядку та культури (наприклад, театри та виставкові центри);
- Транспортні конструкції, споруди або системи, що використовуються державою для транспортування. Сюди входять такі конструкції, як дороги, мости та тунелі, комплексні об'єкти, такі як термінали аеропортів; системи, такі як легкорейкові мережі або групи мереж (включаючи залізничні конструкції, електромеханічне обладнання, депо рухомого складу, комунікаційні системи та системи оповіщення), а також транспортні засоби для публічного використання/пасажирських перевезень;
- Транспортні конструкції, споруди або системи, пов'язані з публічною послугою, якою користуються суб'єкти господарювання, включаючи системи транспортування електроенергії або газу, води, пасажирів (залізниця та пов'язані системи) та передачі даних (у сфері телекомунікацій);
- Водоочисні споруди, обладнання або заводи з виробництва суспільних благ, таких як електроенергія, газ та вода;
- Соціальне житло, тобто приміщення, що можуть орендувати малозабезпечені сім'ї;
- Житлові або офісні об'єкти для бюджетних працівників (наприклад, офісні будівлі);
- Системи або обладнання для проведення випробувань або досліджень для суспільних потреб, наприклад, обладнання, що відноситься до

охорони громадського порядку, судово-медичної експертизи або збройних сил.

У Коментарі 1.13 викладено основні характеристики публічного активу, які впливають на концепцію ДПП як способу інфраструктурних закупівель.

Коментар 1.13: Характеристики публічного активу, який потенційно може бути предметом ДПП

Публічна інфраструктура має низку основних рис, які впливають на концепцію ДПП як способу інфраструктурних закупівель.

- Інфраструктура пов'язана з об'єктами публічної інфраструктури, тобто об'єктами, призначеними для публічного використання або пов'язаних з наданням публічної послуги.
- Закупівлі інфраструктури зазвичай здійснюються (в рамках конкурсної процедури) відповідно до правил публічних закупівель на основі принципів рівності, ефективності, прозорості та відсутності дискримінації.
- Інфраструктура – це основний засіб. Вона має довгий термін експлуатації і потенційно може генерувати грошовий потік у довгостроковій перспективі або є доступною для публічного використання чи надання публічної послуги протягом тривалого терміну.
- Як правило, кінцевим юридичним власником активу або землі/ділянки, на якій розташований актив, є уряд.
- Інфраструктура може бути представлена цілісною системою або включати відповідні частини цілісної системи, що функціонують як єдине ціле.

Типи інфраструктури: порівняння економічної та соціальної інфраструктури

Існує два основних типи публічної інфраструктури: економічна та соціальна.

Економічна інфраструктура – це інфраструктура, яка дає можливість вести комерційну діяльність, наприклад, у сфері комунікацій та транспортних перевезень (пасажирських та вантажних), а також включає мережі, що забезпечують надання комунальних послуг, систем та заводи, наприклад, у сфері водопостачання, утилізації відходів та електропостачання³⁰. Як правило, за використання такої інфраструктури, стягується певна плата, або користувач або суб'єкт господарювання, який використовує інфраструктуру для надання послуг кінцевим користувачам, сплачує плату за послуги пов'язані з такою інфраструктурою.

У багатьох країнах комунікаційна інфраструктура дерегульована, а приватні оператори є кінцевими власниками такої інфраструктури. Вони використовують інфраструктуру для надання комунікаційних послуг на відкритому та конкурентному ринку. Проте, телекомунікаційні системи можуть вважатися

³⁰ Деякі автори та інститути використовують термін «екологічна інфраструктура» для позначення мереж, систем та станцій водопостачання, утилізації відходів та відновлюваних джерел енергії. Більше того, коли відповідний інфраструктурний ринок відкритий для конкуренції (наприклад, у сфері телекомунікацій), такої інфраструктури (Всесвітній економічний форум, 2010 р.)

публічною інфраструктурою в країнах, де системи, що забезпечують надання комунальних послуг, належать державі, а діяльність з їх управління належить до державного сектору, або коли державний сектор вирішує стимулювати розвиток телекомунікаційної мережі у певних районах (наприклад, у сільських районах) за допомогою державних інвестицій³¹.

Соціальна інфраструктура є інфраструктурою (переважно споруди у вигляді будинків), у якій розміщуються соціальні служби. Наприклад, лікарні, школи та університети, в'язниці, соціальне житло, суди тощо. Див. Коментар 1.14, в якому описані відмінності між соціальною та економічною інфраструктурою

Якщо споруда призначена для розміщення адміністративних органів або навіть для забезпечення житлом бюджетних працівників та їх сімей (тобто коли в будівлі не надаються публічні послуги), таку інфраструктуру часто називають житловою.

Цей тип інфраструктури та інші активи, що використовуються в урядовій діяльності, яка не обов'язково пов'язана з безпосереднім наданням послуги для суспільства (наприклад, оборона), іноді називаються урядовою інфраструктурою.

Коментар 1.14: Соціальна інфраструктура у порівнянні з економічною інфраструктурою

Будь-яка інфраструктура є основою для надання публічних послуг або публічного використання. Така інфраструктура може включати:

- Об'єкт, де розташовані державні службовці або надаються соціальні послуги (наприклад, лікарня, школа, в'язниця або суд).
- Майданчик, за допомогою якого надаються транспортні або комунальні послуги (наприклад, водо- або енергопостачання), або який доступний для користувачів або громадськості.

Перший тип зазвичай називають соціальною інфраструктурою, а другий – економічною інфраструктурою.

Зазвичай, соціальна інфраструктура не генерує платежі від користувачів. Або, навіть якщо такі платежі існують, вони зазвичай несуттєві і мають допоміжний характер (тобто є додатковим доходом, тоді як економічна інфраструктура може приносити або не приносити дохід від користувачів). Це відбувається через те, що (i) інфраструктура може надаватися користувачам безкоштовно; (ii) можуть стягуватися платежі за використання, які збирає та залишає у своєму розпорядженні той, хто створив інфраструктуру; або (iii) можуть стягуватися платежі за використання, які збирає та залишає у своєму розпорядженні інший державний орган або приватна установа.

³¹ У деяких випадках більша частина інфраструктури може перебувати у приватних руках. Проте уряд може зберегти права власності або контролювати частину систем, що забезпечують надання комунальних послуг (наприклад, міжнародний шлюз у сфері телекомунікацій чи мережу транспортування електроенергії у сфері енергетики).

Типи активів за секторами

Публічні інфраструктурні активи можна класифікувати за секторами. У таблиці 1.5 наведено розширений список підсекторів за типом інфраструктурних активів, у яких часто можна зустрічати приклади використання ДПП з приватним фінансуванням.

Однак, слід враховувати два аспекти:

- Реалізація ДПП або будь-якої іншої форми приватної участі у певних секторах у деяких країнах може спричинити сильну громадську чи політичну протидію; та
- У деяких юрисдикціях деякі сектори виключено зі сфери дії політик та законодавства щодо ДПП (яскравим прикладом є інфраструктура та послуги у сфері охорони здоров'я). Подібний підхід може бути прийнятним у якості компромісу для досягнення політичного консенсусу щодо використання ДПП.

Тому, незважаючи на те, що ДПП може добре підходити для використання в більшості інфраструктурних секторів, воно необов'язково підходить для всіх проектів (див. розділ 5.5 та розділ 3.5).

Таблиця 1.5: Типи активів за секторами. Сектори, в яких закупівля інфраструктурного активу може здійснюватися на основі механізму ДПП³²

Сектор	Приклади
Економічний – транспорт > дороги	<ul style="list-style-type: none"> • Нові дороги/шосе • Певні проекти тунелів або мостів • Під'їзні шляхи (наприклад, до портів) • Модернізація та розширення доріг та мереж
Економічний – транспорт > залізниця	<ul style="list-style-type: none"> • Високошвидкісна залізниця • Звичайні залізниці • Лінії швидкісного прямого сполучення (наприклад, з аеропортами) • Операційний лізинг рухомого складу • Метро та інші проекти громадського транспорту • Системи продажу квитків та збору платежів • Станції метрополітену
Економічний – транспорт > інша міська транспортна інфраструктура	<ul style="list-style-type: none"> • Інфраструктура швидкісного автобусного сполучення • Автомобільні стоянки • Інтермодальні пересадочні станції чи хаби
Економічний – транспорт > порти та аеропорти	<ul style="list-style-type: none"> • Нові або модернізовані аеропорти • Нові або модернізовані порти
Економічний – водопостачання та утилізація відходів	<ul style="list-style-type: none"> • Опріснювальні установки • Водоочисні споруди • Концесія щодо комплексних циклів водопостачання • Системи утилізації твердих побутових відходів

³² «Лабораторія знань з ДПП» надає більш детальну інформацію щодо застосування ДПП у деяких із зазначених секторів, включаючи конкретні приклади та аналітичні дослідження проектів. Див. <https://www.pppknowledgelab.org/sectors>. З більш детальними матеріалами, який містить опис практик у різних секторах та приклади проектів, а також матеріалами «по секторам» можна ознайомитись у «Довідковому посібнику з державно-приватного партнерства, Ред. 2.0» (Світовий банк 2014 р.) у розділі 1.2 «Способи використання ДПП».

	<ul style="list-style-type: none"> • Заводи з переробки відходів в енергетичні ресурси – сміттєспалювальні установки
Економічний – енергетика	<ul style="list-style-type: none"> • Об'єкти незалежних виробників електроенергії, які працюють на підставі договорів купівлі-продажу електроенергії • Лінії електропередач • Газопроводи • Енергоефективність (наприклад, щодо публічних будівель або в міському освітленні)
Економічний - Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ)/ телекомунікації	<ul style="list-style-type: none"> • Оптиволоконні лінії або мережі • Телекомунікаційні мережі/Широкопasmові мережі
Економічний – туризм	<ul style="list-style-type: none"> • Національні парки • Будівлі, що належать до культурної спадщини
Економічний – сільське господарство	<ul style="list-style-type: none"> • ДПП у сфері зберігання зернових • Проекти іригаційних систем
Соціальний – охорона здоров'я, безпека/в'язниці, суди/судові органи, соціальне житло	<ul style="list-style-type: none"> • Лікарні • Студентські гуртожитки • Університетські об'єкти • Шкільні об'єкти • Будинки суду • Тюремні об'єкти • Соціальне житло
Соціальний (інше) – спорт, реагування на надзвичайні ситуації та охорона правопорядку на локальному рівні, державні будівлі	<ul style="list-style-type: none"> • Спортивні центри • Пожежні частини • Відділення поліції • Урядові установи
Інші потенційні сектори для ДПП	<ul style="list-style-type: none"> • Оборона: симулятори польотів або інші симулятори • Військові об'єкти • Пункти або об'єкти національної прикордонної служби

5. Коли використовувати ДПП: мотивація та застереження

Існує низка поширених причин для використання ДПП як способу закупівлі інфраструктури. Ці причини можна розподілити на три основні групи:

- Ту, що пов'язана з фінансовою природою ДПП або з ДПП як фінансовим механізмом для урядів (включаючи мотивацію у вигляді відсутності необхідності обліку зобов'язань на балансі);
- Ту, що пов'язана з ефективністю та результативністю проектів;
- Ту, що пов'язана із загальною ефективністю для урядів (включаючи підвищення рівня прозорості та протидії корупції)³³.

У цьому розділі описується та пояснюється обґрунтування такої класифікації (з 5.1 до 5.3).

³³ Ще одна категорія причин, що не описана в цьому розділі, відноситься до «ідеологічної мотивації», наприклад, коли уряд провадить політику «компактного державного апарату».

У ньому також описуються основні недоліки ДПП, що обмежують або визначають передумови придатності даного інструменту (розділ 5.4), а також надається ряд рекомендацій для кращого використання ДПП (розділ 5.5).

Загалом, розділ 5.6 надає деякі міркування щодо особливо контексту у найменш розвинених країнах і викликів, з якими вони зіштовхуються при розвитку ДПП як інструменту стимулювання інфраструктурного розвитку.

5.1. Обґрунтування: ДПП як фінансовий механізм урядів для реалізації інфраструктурних проектів

Фінансову мотивацію можна поділити на дві підгрупи. Одна відноситься до сфер статистики та національного бухгалтерського обліку (приватне фінансування може розглядатися як «позабалансове», що є небезпечним упередженням на користь ДПП). Таку мотивацію слід відрізнити від суто грошової мотивації, пов'язаної з доступом до зовнішніх ресурсів для покриття дефіциту у фінансуванні інфраструктурного розвитку, незалежно від того, чи розглядаються залучення таких ресурсів як державний борг у відповідній системі бухгалтерського обліку (пояснення дається в 5.1.2).

5.1.1. ДПП як альтернативний метод фінансування інфраструктури (приватне фінансування)

ДПП є альтернативним методом фінансування створення або модернізації інфраструктури. Як альтернатива державному фінансуванню, воно може дозволити прискорити процес інфраструктурного розвитку.

Кошти на фінансування об'єктів надходять від приватного партнера (у вигляді власного капіталу та позикових коштів, залучених через СПК), а не з державного бюджету. Це необов'язково означає, що інвестиція не буде обліковуватись як державний борг, особливо у випадку ДПП на основі оплати держсектору (див. Главу 2 та Главу 4.12). Однак, багато ДПП можуть не впливати на державний борг, якщо вони відповідають певним критеріям (в залежності від національних стандартів бухгалтерського обліку, яких дотримується відповідна країна).

Отже, коли державні запозичення обмежені фіскальними нормативними актами, а рівень боргу близький до встановленого ліміту, варіант ДПП може дати уряду можливість створення інфраструктури, яку б неможливо було створити за інших умов. У свою чергу це може дозволити уряду прискорити реалізацію плану або програми. За таких обставин уряди мають враховувати, що значні ресурси виділяються для виконання довгострокового договору незалежно від фіскальної оцінки ДПП. У проектах на основі оплати держсектору витрати покривають платники податків, тоді як у ДПП на основі платежів користувачів населення (користувачі) безпосередньо сплачують за використання інфраструктури. Отже, існує небезпека того, що потенційне зловживання цим інструментом з метою обходу боргових обмежень може призвести до невиправданого обтяження суспільства або безпосередньо у формі платежів від користувачів, або опосередковано у вигляді майбутніх платежів уряду. Див. Коментар 1.15.

При використанні ДПП для отримання доступу до альтернативного джерела

фінансування, урядам слід уважно аналізувати потенційні втрати з точки зору ефективності або співвідношення ціни та якості (VfM). Якщо варіант ДПП не демонструє VfM (тобто додаткову ефективність у співвідношенні ціни та якості для суспільства порівняно з традиційним способом реалізації проекту або варіанту з державним фінансуванням проекту), ДПП може суттєво погіршити результати впровадження проекту в частині співвідношення між його затратами та вигодами (див. 5.2).^{34 35}

Коментар 1.15 ДПП, яке не призводить до виникнення державного боргу, однаково призводить до виникнення зобов'язань

Навіть якщо активи та зобов'язання, пов'язані з ДПП (у ДПП на основі оплати держсектору) не відображаються в системі національних рахунків, тим самим не збільшуючи державний борг, все одно має місце виникнення довгострокового зобов'язання щодо здійснення державних платежів (прямих або непрямих, таких як умовні зобов'язання), що впливає на довгострокове фіскальне становище уряду. З вказаної причини у ряді юрисдикцій встановлюється юридичне обмеження щодо можливого обсягу закупівель з використанням механізму ДПП, як правило у відсотках від загального обсягу капітальних витрат, який може бути залучений шляхом ДПП, або подібних методів, наприклад, у відсотках від валового внутрішнього продукту (ВВП).

У Главі 2.8 надаються додаткові роз'яснення щодо необхідності оцінки та контролю фіскальних зобов'язань та сукупних ризиків ДПП.

5.1.2. Мотивація, що пов'язана з доступом до грошових коштів

Ще однією фінансовою мотивацією для використання ДПП є те, що залучення фінансування за рахунок приватного сектору може забезпечити більш високий рівень фінансової гнучкості для уряду незалежно від того, яким чином це впливає на облік державного боргу. «Грошова мотивація» зазвичай є основною мотивацією для багатьох країнах з ринками, що формуються та розвиваються.

При використанні ДПП немає необхідності виділяти ресурси в короткостроковому бюджеті на рік або під час строку будівництва. Також немає потреби включати кошти, необхідні для проекту, до казначейської стратегії уряду. Уряду не потрібно залучати особливі або додаткові боргові кошти для реалізації проекту. Навіть якщо ДПП обліковується як державний борг, воно має перевагу прозорості та контрольованості, оскільки є фінансовим інструментом, чітко спрямованим на конкретні потреби.

Незалежно від можливого впливу на обліку державного боргу, ДПП дає урядам можливість залучати додаткові джерела коштів. Кредитори, які зацікавлені у кредитуванні інфраструктурного проекту ДПП, можуть при цьому не бути зацікавлені у безпосередньому кредитуванні уряду.

³⁴ Більше того, деякі національні стандарти бухгалтерського обліку (наприклад, Європейська система рахунків (ESA) у ЄС) можуть стимулювати передачу ризику приватному партнеру в більшому обсязі, у порівнянні з оптимальним рівнем розподілу ризиків для максимізації VfM. Оптимальний рівень передачі або розподілу ризиків детальноно описано у Главі 5.

³⁵ У документі «ДПП: У прагненні до передачі ризиків та співвідношення ціни та якості» (ОЕСР, 2008 р.) дається роз'яснення щодо ризиків надання необґрунтованих переваги на користь використання ДПП у розділі 1.2.

5.2. Ефективність та результативність: ДПП як потенційне джерело більшої ефективності інфраструктурних проектів

Ще однією основною мотивацією використання ДПП як альтернативного інструмента для фінансування та закупівлі інфраструктури є потенційна довгострокова вигода з точки зору ефективності (при використанні ДПП для підходящих проектів з правильною структурою та процесом закупівель) та результативності (при використанні ДПП для досягнення бажаних результатів своєчасно та економічно ефективно).

У випадку ДПП довгострокова очікувана вартість для державного сектора може бути нижчою з використанням механізму ДПП у порівнянні зі звичайними (публічними) закупівлями (та/або очікувана вигода від проекту може виявитися більшою). Це твердження залишається незмінним навіть враховуючи вищу вартість капіталу (фінансових витрат), що пов'язані з приватним фінансуванням, як складовою частиною ДПП. У ДПП на основі платежів користувачів підвищення ефективності також може призвести до зниження розміру платежів для користувачів.

Незалежно від обраного методу закупівлі технічне рішення (тобто проект) необхідно перевірити, провівши аналізу витрат та вигід. Технічне рішення також має бути зваженим та цінним з точки зору соціальних та економічних результатів (або просто бути оптимальним технічним рішенням).

Проект потрібно перевірити щодо відповідності вимогам ДПП саме на цьому етапі, щоб визначити, чи забезпечить реалізація проекту з використанням механізму ДПП додаткову ефективність, а не навпаки призведе до зниження ефективності (через збільшення витрат або зменшення вигід). Для цього проводиться аналіз співвідношення ціни та якості (VfM), який детально пояснюється у Главі 4.

Деякі автори та видання виділяють три типи ефективності: ефективність розподілу ресурсів (теоретично залежить від початкового рішення щодо того чи слід реалізовувати проект чи надавати послуги), технічна ефективність і X-ефективність³⁶. Див. Рисунок 1.7.

Автори ж цього Посібника з ДПП зосереджують свої пояснення саме на «факторах підвищення ефективності ДПП». Вважається, що деякі фактори пов'язані з потенційним збільшенням ефективності розподілу ресурсів (за допомогою максимізації очікуваних переваг від проекту), водночас більшість сукупної ефективності, яка отримується за допомогою механізму ДПП, в основному стосується саме управління ризиками, а також управління витратами (включаючи управління життєвим циклом) і інновацій. У будь-якому

³⁶ На думку ОЕСР (2008 р.), з точки зору економічної теорії слід розрізняти три види ефективності: ефективність при розподілі ресурсів (тобто використання ресурсів для максимізації прибутку та корисності), технічна ефективність (тобто мінімальні вихідні ресурси та максимальні результати) і X-ефективність (тобто запобігання нераціональному використанню вихідних ресурсів) (Фур'є (Fourie) та Бургер (Burger), 2000:697). Рішення уряду про надання послуги насамперед передбачає ефективність розподілу ресурсів незалежно від способу реалізації: традиційні (публічні) закупівель чи державно-приватне партнерство. Відразу після ухвалення рішення про реалізацію уряд має обрати спосіб реалізації: традиційні (публічні) закупівлі чи ДПП. Вибір в основному залежить від технічної ефективності та X-ефективності.

випадку всі ці фактори тісно взаємопов'язані, і неможливо пояснити один у відриві від інших.

РИСУНОК 1.7: Огляд факторів ефективності у ДПП



5.2.1. Управління витратами: Вища гнучкість в управлінні витратами та фокус на отриманні прибутку

До приватного бізнесу застосовується інше правове регулювання їх діяльності, що дає більше гнучкості з точки зору управління витратами завдяки гнучкості в переговорах із субпідрядниками (за договорами, на які не поширюються правила публічних закупівель) та/або завдяки більш гнучким регулюванням трудових правовідносин. У цьому контексті приватний сектор не зазнає такого ж соціального чи політичного тиску щодо кількості працівників та умов праці (наприклад, зарплати, трудовий розклад та зміни).

Відповідно ефективність витрат у проектах ДПП також обумовлена іншими факторами, які описані далі (здатність до інновацій, управління ризиками та їх взаємопов'язаність – поєднання будівництва з технічним обслуговуванням), кожен з яких пов'язаний з природною діяльністю приватного бізнесу, спрямованого на отримання прибутку (на відмінно від діяльності уряду, яка не спрямована на отримання прибутку).

5.2.2. Управління витратами життєвого циклу

У ДПП із приватним фінансуванням приватний партнер не отримує оплату під час будівництва інфраструктури. Натомість він отримує компенсацію інвестованих капітальних витрат (CAPEX) протягом періоду експлуатації активу (див. Рисунок 1.8). Компенсація виплачується або за рахунок платежів користувачів, або урядових платежів (з відрахуваннями у випадку неналежної операційної ефективності/якості активу та послуги). Приватний партнер повинен прийняти на себе ризики, пов'язані з технічним обслуговуванням (як поточним та позаплановим технічним обслуговуванням, так і включаючи витрати спрямовані на відновлення активу до стану, в якому він має перебувати на дату його повернення) з метою дотримання стандартів операційної ефективності/якості. Отже, приватний партнер має природний стимул проектувати та будувати інфраструктуру таким чином, щоби скорочувати ризики, пов'язані з технічним обслуговуванням та відновленням, а також

прагнути до довгострокової економії за загальними витратами життєвого циклу.

Існують інші форми закупівель (включаючи деякі форми, які вважаються ДПП без приватного фінансування), такі як договори DBOM, за якими підрядник відповідає як за будівництво, так і за технічне обслуговування. Однак за договором DBOM підрядник необов'язково зацікавлений в економії за загальними витратами життєвого циклу, як у проектах ДПП. Як зазначалося раніше, у підрядника за договором DBOM може бути зворотній стимул скорочувати будівельні витрати для збільшення свого прибутку, оскільки він отримує оплату за будівельні роботи окремо і зазвичай у процесі виконання робіт.

5.2.3. Передача ризиків

Приватний сектор зазвичай вважається більш ефективним в управлінні певними ризиками (здійснюючи управління ризиками з меншими витратами) завдяки кращій оцінці ризиків та кращому управлінню ризиками (за допомогою зменшення ймовірності та/або наслідків настання ризику або шляхом їх передачі третій стороні за прийнятну ціну). Таким чином, приватний сектор вимагатиме меншу премію за ризик у порівнянні з можливими витратами з боку уряду, якщо він не передаватиме такий ризик. У ДПП значні ризики передаються підряднику і таким чином є більше можливостей скорочення премії за ризик, включеної у вартість інфраструктури. Більше того, приватні інвестори та фінансові організації, капітал та кошти яких перебувають під ризиком у проекті, проводять власну належну оцінку, тим самим забезпечуючи додатковий контроль за ризиками.

Ризик, пов'язаний зі строками (надійність в отриманні інфраструктури, що готова для забезпечення надання послуг у чітко встановлені строки), також передається приватному партнеру за допомогою платіжного механізму: більшість, а іноді й усі платежі, здійснюються лише після завершення будівництва активу та його введення в експлуатацію (див. схему 1.8).

Передача ризиків ніколи не буде такою ж ефективною, якщо не має капіталу, який перебуває під ризиком. При настанні ризику, переданого приватному сектору, підрядник, у якого не має капіталу, що перебуває під ризиком, може відмовитися від реалізації проекту з мінімальними збитками замість того, щоб вирішити проблему, натомість підрядник, у якого є капітал, що перебуває під ризиком, у проектах ДПП з належним структуруванням, не може так вчинити.

Передача ризиків – основа для підвищення ефективності і, зазвичай, найважливіша передумова досягнення співвідношення ціни та якості (VfM). Проте є певні нюанси: проект ДПП із низькою або несуттєвою передачею ризиків не дозволить приватному партнеру забезпечити підвищення ефективності за допомогою кращого управління ризиками. В такому разі, закупівлі слід здійснювати традиційним способом³⁷. Водночас, передача

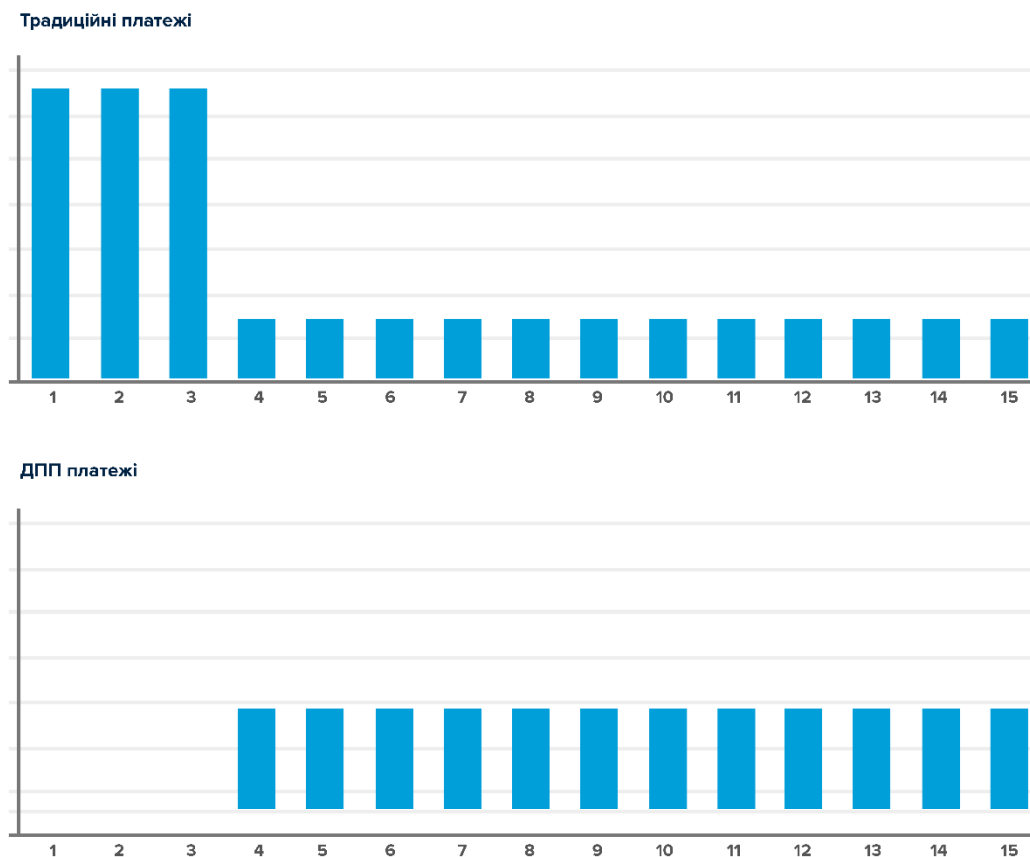
³⁷ Наприклад, у проекті водопостачання у м. Тренчин у Словацькій республіці (приклад 8 у виданні «Інформаційний довідник з аналітичних досліджень проектів ДПП», Європейська комісія, 2004 р.) передача ризиків, пов'язаних з операційною ефективністю, не здійснювалася. Механізм отримання доходів, заснований на методі «витрати плюс фіксований прибуток», тобто договірної гарантії того, що приватний партнер отримує певний прибуток з урахуванням понесених витрат і без відрахувань або штрафних санкцій за недостатню операційну ефективність, що є прикладом недостатньої передачі ризиків та відсутності стимулів для операційної ефективності.

ризиків у занадто великому обсязі також може негативно позначитися на співвідношенні ціни та якості (у Главі 5 наведені приклади оптимального розподілу ризиків, зі збереженням або поверненням та/або розподілом частини ризиків).

5.2.4. Інновації

Орієнтованість договорів ДПП на операційну ефективність є корисною, оскільки заохочує інновації. Коли вимоги договору належним чином спрямовані на забезпечення операційної ефективності та результатів, підрядник може отримати певний рівень гнучкості при структуруванні та організації своїх засобів і методів. Отже, інноваційні можливості приватного сектору забезпечують додаткове джерело для економії та ефективності. Якщо договір орієнтований на операційну ефективність (тобто, описані результати у вигляді вихідних характеристик або характеристик послуг або вимог, а не вхідні дані або певні значення), приватний сектор має простір та мотивацію для застосування інноваційних технологій та методів. Такий підхід з більшою імовірністю буде економічно ефективним у забезпеченні необхідного рівня операційної ефективності надання послуг. Така ефективність в інтересах державних органів та платників податків, досягається за допомогою проведення конкурсних процедур та процедур оцінки, під час яких особлива увага повинна приділятися факторам, що впливають на ціну та затрати.

РИСУНОК 1.8. Порівняльна схема вихідних грошових потоків державних коштів



У ДПП уряд починає виплати лише після введення активу в експлуатацію та одночасно оплачує вартість будівництва та експлуатації і технічного обслуговування. Зазначене фінансування будівництва стимулює підрядника (приватного партнера) завершити будівництво відповідно до графіка або раніше, оскільки передбачає об'єднання платежів за управління і технічне обслуговування з компенсацією за збудовані об'єкти.

5.2.5. Аналіз переваг: надійність та результативність

Ефективність часто вимірюється рівнем фінансових витрат. Однак при прийнятті рішень щодо державної політики також слід брати до уваги витрати та вигоди із соціальної точки зору. Деякі витрати слід монетизувати (за наявності практичної можливості). Вигоди також слід монетизувати або принаймні оцінити їх з точки зору якості³⁸.

Підхід ДПП може принести додаткові переваги або економію на деяких соціальних витратах за умови наявності належних стимулів у договорі (енергоефективність, скорочення газових викидів, скорочення рівня шумового забруднення тощо). ДПП також може покращити результати у розрізі витрат і вигід, заохочуючи прискорене будівництво і тим самим швидшу експлуатаційну готовність інфраструктури, або забезпечуючи більшу надійність своєчасного виконання проекту (надійність термінів).

Надання послуги зі заздалегідь узгодженим рівнем якості - ще один важливий аспект переваг моделі ДПП. Спроможність державного сектора забезпечувати стабільний рівень обслуговування з незмінним рівнем якості перебуває під загрозою через бюджетні асигнування, неефективне управління ланцюжком поставок і плинність кадрів. Залежність оплати від рівня операційної ефективності є додатковим стимулом в ДПП для підтримки якості обслуговування.

Загалом, ДПП може забезпечити додатковий рівень надійності щодо строків реалізації (див. Рисунок 1.8) і вартості досягнення цілей (наприклад, необхідних рівнів обслуговування, тобто якості). Таким чином, ДПП може забезпечити переваги не тільки з точки зору ефективності, але й з точки зору результативності.

5.2.6. Ефективність за рахунок максимізації використання/кращого використання активу

У проектах, які значною мірою залежать від платежів користувачів, а також інших позабюджетних джерел доходів, ефективність, що перевищує запланований рівень, може, на додаток до економічної ефективності, призвести до вищих рівнів доходу (якщо послугу можна надавати більшій кількості людей з використанням таких самих або менших ресурсів).

У таких проектах ДПП у приватного сектора є стимул збільшувати обсяг використання інфраструктури користувачами (інтенсивніший дорожній рух/використання транспортного об'єкта), а також збільшувати її економічне використання або цінність. У деяких випадках ця мета досягається за допомогою комерційного використання простору/ділянок, відведених під готелі, ресторани, розважальні об'єкти або інших видів використання, що дають синергію. Такий стимул змушує приватну сторону проактивно експлуатувати актив та застосовувати інноваційні підходи та стратегії.

Це може принести надлишок доходу для державного органу (який буде

³⁸ Аналіз витрат та вигід – це вид аналізу з метою визначення витрат та вигід проектного рішення щоб підтвердити, що таке проектне рішення приносить цінність суспільству або для порівняння кількох варіантів реалізації проекту, для цілей проведення відбору чи пріоритизації. У Главі 2 цього Посібника з ДПП більш детально пояснюється механізм та застосування аналізу витрат та вигід.

отриманий за рахунок стягнення плати з приватного партнера³⁹) і платників податків, або призвести до скорочення бюджетних витрат (оскільки зменшиться проблема недостатньої фінансової життєздатності проекту, якщо така існує).

Деякі ДПП на основі оплати держсектору також передбачають стимули для максимізації використання або альтернативного використання інфраструктури (наприклад, застосування оптичного волокна у залізниці, використання комерційних площ у всіх системах транспортування, тощо).

³⁹ Способи отримання додаткового доходу пояснюються у Главі 5.8 «Платежі на користь органу, який здійснює закупівлю».

Коментар 1.16: Чи справді ДПП відрізняється вищою ефективністю?

40

Існують численні аналізи та звіти, зроблені урядами (або для них) та національними аудиторськими службами щодо того, чи дійсно ДПП забезпечує досягнення співвідношення ціни та якості (VfM). У більшості звітів, підготовлених урядами та національними аудиторськими службами або на їх замовлення, зроблено висновок, що ДПП дійсно забезпечує VfM⁴¹.

У дослідженнях, проведених у Великій Британії, відмічається, що державні відомства, які реалізували ДПП, зафіксували економію витрат у розмірі від 10 до 20%. Згідно з звітом, підготовленим у 2002 році Національним аудиторським бюро Великобританії (NAO), лише у 22% проектів PFI спостерігалось перевищення витрат, а 24% зіткнулися із затримками, порівняно з 73% та 70% у проектах, реалізованих державним сектором та розглянутих у дослідженні NAO у 1999 року.

У 2006 році Міністерство фінансів Великобританії відзвітувало, що згідно з дослідженням, проведеним для шотландського уряду Кембриджською групою з проблем економічної політики (СЕРА), 50% державних органів, що управляють ДПП, повідомили про отримання хорошого, співвідношення ціни та якості, а 28% – задовільного.

У 2008 році Національний форум Австралії з ДПП (що представляє національні, регіональні та територіальні державні органи Австралії) доручив Університету Мельбурна порівняти 25 австралійських проектів ДПП з 42 проектами, що були реалізовані з використанням традиційних (публічних) закупівель. У ході дослідження з'ясувалося, що у проектах із традиційними (публічними) закупівлями середнє (медіанне) перевищення кошторисних витрат становило 10,1%, а у проектах ДПП – 0,7%. У проектах із традиційними (публічними) закупівлями середнє перевищення термінів становило 10,9%, а у проектах ДПП – 5,6%.

Проте слід зазначити, що вибір способу реалізації слід здійснювати в індивідуальному порядку, зокрема, з урахуванням умов кожного проекту (OECD, 2008).

Джерела: Адаптовано з OECD, 2008; Університет Мельбурна, 2008.

⁴⁰ Основні цитати взяті зі звітів: «PFI: Ефективність будівництва. Звіт керівника рахункової палати та генерального аудитора», HC 371, Сесія 2002-2003: 5 лютого, Канберра (Національний аудиторський офіс, 2003); «PFI: зміцнення довгострокового партнерства, Державна канцелярія, Лондон» (МФ Великобританії, 2006). «Національний форум з ДПП - Бенчмаркінг, етап II. Звіт щодо ефективності проектів ДПП в Австралії порівняно з інфраструктурними проектами на основі традиційних (публічних) закупівель» (Університет Мельбурна, 2008). Додаткова дослідницька література з ефективної додаткової цінності ДПП включає такі видання: А. Есташ (Estache, A) та С. Філіп (C. Philippe) (2012 р.), «Вплив приватної участі на операційну ефективність інфраструктури в країнах, що розвиваються: огляд наукових досліджень», Економічні нотатки МФК, № 2, квітень. Д. Грімсі (Grimsey, D) та М. К. Льюїс (M. K. Lewis), 2005 р., «Чи забезпечує державно-приватне партнерство співвідношення ціни та якості? Оцінка альтернативних підходів та порівняння думок теоретиків та практиків», Бухгалтерський форум, 29(4), 345-378, або К. Гасснер (Gassner, K.), А. Попов та Н. Пушак (2009 р.), «Чи покращує участь приватного сектора операційну ефективність в електро- та водопостачанні? Тенденції та варіанти PPIAF», № 6, Вашингтон, Округ Колумбія: Світовий банк.

⁴¹ Однак наукова спільнота не одностайна у своїй думці, і існують наукові звіти, що підтримують зворотний висновок про недостатню кількість доказів того, що ДПП забезпечує додаткову ефективність або сприяє їй.

5.3. Інші переваги для урядів, пов'язані з загальною ефективністю

ДПП також можуть давати наступні додаткові вигоди з точки зору ефективності:

- ДПП забезпечує виділення заздалегідь ресурсів для проведення технічного обслуговування та забезпечення технічної надійності: приватний сектор може додатково забезпечувати експлуатаційну готовність та якість інфраструктури шляхом довгострокового виділення ресурсів на реалізацію проектів. Однак цю перевагу треба розглядати разом із відповідним недоліком, що пов'язаний із зниженням гнучкості в управлінні бюджетом;
- ДПП може мати «демонстраційний ефект»: приватний сектор може запроваджувати інновації, які надалі можуть використовуватись в інших проектах або при наданні інших публічних послуг. Наприклад, ДПП у пенітенціарній сфері в Австралії та Новій Зеландії надали приватному сектору можливості застосування інновацій в управлінні в'язницями, а уряд зміг використати отриманий досвід та реалізувати подібні інновації у державних в'язницях (на основі моделі, що не є ДПП так і з використанням моделі DBFM);
- Прозорість: ДПП може забезпечувати додаткову прозорість та гарантії завдяки участі багатьох сторін у кожному договорі (уряд/державний орган та їх консультанти, приватний інвестор, підрядники, кредитори, консультанти з конкурсної процедури тощо). Див. Коментар 1.17.

Коментар 1.17: Короткий огляд ключових аспектів: основні джерела підвищення ефективності та результативності ДПП в інфраструктурних закупівлях⁴²	
Управління витратами (гнучкість під час переговорів)	Вищий рівень гнучкості під час укладання договорів (за допомогою гнучких переговорів із субпідрядниками та/або більш гнучкими умовами трудових відносин), і націленість приватного сектора на отримання прибутку.
Управління витратами життєвого циклу	Приватний партнер бере на себе ризик перевищення кошторисних витрат протягом усього терміну дії договору. Отже, він зацікавлений у структуруванні життєвого циклу таким чином, щоб оптимізувати загальні витрати на будівництво та технічне обслуговування.
Передача ризиків/ Управління ризиками	Оплата на основі вихідних результатів (експлуатаційної готовності або рівня використання), а не на основі витрат, і зобов'язання приватного партнера здійснити інвестиції за рахунок такого доходу дозволяють передати значний ризик. Розподіл або передача ризиків приватному партнеру (ризиків, невід'ємних від предмета договору, і в мірі, в якій ними може управляти компетентний керівник) забезпечує

⁴² За наявності більшості з наведених ключових стимулів ефективності у проекті або можливості їх запуску та збереження у межах ДПП проект може вважатися таким, що може бути реалізований як ДПП. Додатковий опис ознак відповідності вимогам ДПП можна знайти у виданні «Зелена книга: експертиза та оцінка в центральних органах влади» (Міністерство Фінансів Великої Британії, 2003 р.), текстова вставка 23, «Аналіз можливості залучення приватних ресурсів».

	співвідношення ціни та якості, оскільки приватний сектор краще здатний зменшувати, оцінювати, визначати вартість та /або управляти наслідками більшості ризиків.
Інновації	Зосередження вимог на вихідних характеристиках стимулює використання інновацій для більш рентабельного проектування, будівництва, технічного обслуговування.
Надійність	Результати з точки зору термінів будівництва (надійність термінів) та досягнення результатів (технічна надійність або стійка якість) вищі завдяки умовам отримання доходу в рамках ДПП (залежно від операційної ефективності та на основі результатів).
Додаткове використання активу	За наявності належних стимулів приватний партнер буде зацікавлений у максимізуванні використання активу (наприклад, шляхом через отримання платежів користувачів або за кожного користувача або конкретних премій).
Завчасне виділення ресурсів та передбачуваність, а також інші загальні переваги	За умови прояву необхідної обережності з точки зору можливих ризиків подальшого виконання взятих зобов'язань, ДПП допомагає організувати та розподіляти бюджетні кошти для захисту довгострокових стандартів якості публічної інфраструктури. ДПП може також мати демонстраційний ефект та допомагати у боротьбі з корупцією за рахунок збільшення рівня прозорості та контролю.

5.4. Недоліки та застереження при використанні ДПП

На додаток до вигід та переваг, ДПП також є варіантом закупівель зі своїми слабкими місцями та потенційними недоліками.

- ДПП значно складніше, ніж традиційні методи закупівлі. Отже, існує великий ризик спрямування ресурсів на проекти, які не варті цього, або на неналежні проекти ДПП, що потребують більше ресурсів, ніж традиційні (публічні) та менш складні методи закупівель. Для проектів ДПП потрібні більш високоспеціалізовані ресурси та увага з боку уряду. Для підготовки проекту ДПП потрібно більше часу порівняно з проектами на будівництво публічних об'єктів, а уряд, якому потрібні швидкі результати, може втратити інтерес до застосування ДПП. Складність ДПП можуть компенсувати перевірені та детальні рекомендації щодо управління процесом ДПП, а також реалістичні терміни та належна організація ресурсів та експертизи (наприклад, підрозділи ДПП).
- ДПП відрізняється більш високим рівнем прозорості та схильністю до впливу політичних факторів. У разі політичних змін новий уряд може вважати, що він просто оплачує інфраструктурний проект, який у минулому приносив політичну вигоду його попередникам. Ще гірше й те, що через такий проект також скорочується бюджет на розвиток нових проектів. Цей негативний фактор можна зменшити декількома способами: належна комунікаційна політика, пошук політичного консенсусу щодо використання моделі ДПП та створення програми ДПП.
- Можуть також виникнути розбіжності з представниками громадськості,

які вважають, що ДПП передбачає збільшення платежів або введення нових платежів від користувачів. І громадськість, і профспілки можуть реагувати та виступати проти ДПП, особливо, коли йдеться про заміну прямого надання публічної послуги. Знову ж, комунікація – це основний інструмент управління сприйняттям і ризиком виникнення суперечок. Крім того, скорочення персоналу є окремим питанням, яке потребує ретельного розгляду та управління⁴³.

- При закупівлі в рамках ДПП трансакційні витрати значно вищі. Це стосується як державного сектора, так і приватного сектора/підприємців. Це обумовлено вищою складністю закупівель, особливо під час конкурсної процедури, а також необхідністю ресурсів під час підготовки/оцінки та моніторингу проекту. Цей недолік можна звести до мінімуму, якщо використовувати цей вид закупівлі лише для проектів з певним істотним розміром капіталу. Якщо проект має достатню величину, ефективність ДПП швидше за все переважить вищі трансакційні витрати.
- ДПП призводить до більш високих витрат з точки зору нагляду з боку уряду, оскільки потрібний підвищений рівень моніторингу за операційною ефективністю для забезпечення необхідної ефективності та якості. Проте, більш висока вартість – це плата за більш високу надійність та якість послуги. У традиційних проектах витрати на постійний моніторинг якості часто менш очевидні, оскільки орган, який здійснює закупівлі, розглядає їх як «звичайне ведення діяльності», а не як витрати на проект. Як варіант, моніторинг взагалі не ведеться, що призводить до погіршення якості послуги.
- Спосіб ДПП виглядає дорожчим з точки зору фінансування, оскільки вартість приватного фінансування включає премію за ризик у вигляді маржі у процентних ставках і внутрішній нормі прибутку (IRR) власного капіталу, що вимагається інвесторами власного капіталу, що саме по собі є більш дорожчий фінансовий інструмент у порівнянні з прямим державним фінансуванням. Однак вартість державних запозичень знижує реальну вартість фінансування, оскільки вона не винагороджує уряд за взяття на себе проектних ризиків. Це не означає, що варіант ДПП обов'язково дорожчий. Однак, якщо проект не підходить для реалізації шляхом ДПП, погано структурований або управління процесом закупівель або договором здійснюється неналежним чином, інші переваги цього механізму навряд чи зможуть компенсувати використання дорогого приватного фінансування. Це створює несподіваний додатковий тягар з точки зору бюджетної доступності, який не може бути компенсованим за рахунок економії отриманої від ефективності.
- Країни з менш розвиненими системами обліку та фіскального моніторингу стикаються з ризиком того, що ДПП призведе до виникнення надмірних бюджетних зобов'язань, що загрожують довгостроковій фіскальній стійкості. Якщо ДПП не обліковується як частина державного боргу, існує ризик ігнорування/неналежного сприйняття можливих довгострокових фіскальних наслідків. У результаті довгострокова бюджетна стійкість може опинитися під загрозою. Цей недолік можна компенсувати якісним здійсненням комплексної оцінки проекту

⁴³ З рекомендаціями щодо скорочення персоналу можна ознайомитись у виданні Міжнародної фінансової корпорації (МФК) «Рекомендовані стандарти управління скороченням персоналу» (серпень 2015 р.).

(складнішою порівняно із традиційними (публічними) закупівлями) та встановленням належних політик контролю за сукупними зобов'язаннями в рамках ДПП (див. Главу 2 для отримання більш детальної інформації з цього питання). З прикладами надмірних фінансових ризиків можна ознайомитись у Довідковому посібнику з ДПП, Ред. 2.0 (Світовий банк, 2014).

- ДПП як довгострокове договірне зобов'язання сторони держави передбачає порівняно невисокий рівень гнучкості в управлінні бюджетом (потенційний перегляд умов договору для зниження витрат у разі непередбаченого економічного спаду дорого коштують). Єдиний спосіб уникнути цього недоліку, пов'язаного з такою відсутністю гнучкості – це контролювати сукупні ризики, що пов'язані з ДПП та ретельно аналізувати бюджетну доступність (у Главі 2.8.5 описується актуальність звітності та бухгалтерського обліку).
- Відсутність конкуренції (після ухвалення рішення про укладання договору). Після підписання договору часто відбуваються повторні переговори. Коли це відбувається, приватний оператор, як монополіст, має перевагу у перемовинах з урядом порівняно з постачальником на конкурентному ринку (ОЕСР, 2008 р.). Єдиний спосіб мінімізувати такі ризики – передбачити гнучкість при внесенні змін до договору, але встановити чіткі межі. У Главах 7 та 8 детально розглянуті питання, пов'язані із внесенням змін до договору.

Перелічені характеристики відображають слабкі місця, недоліки та ризики, пов'язані з ДПП. Отже, ДПП може виявитися не найкращим варіантом для певного проекту, якщо уряд не може належним чином усунути або мінімізувати такі ризики. Так само, ДПП може виявитися неприйнятним, якщо уряд не має діючих механізмів контролю (наприклад, контроль за сукупними ризиками та належний аналіз бюджетної доступності).

Проект повинен підходити для використання інструменту ДПП і слід визнати, що закупівлі у формі ДПП підходять не для всіх інфраструктурних проектів.

Більше того, окрема країна може зіштовхнутися з додатковими викликами на шляху до успішного розвитку ДПП, у зв'язку з макроекономічними умовами та загальними умовами комерційної діяльності у такій країні. (Це детальніше описано у розділі 5.6).

5.5. Передумови отримання вигід: запровадження елементів та етапів належного процесу ДПП, необхідність принципів управління проектами та роль рамкового регулювання ДПП

У попередніх розділах пояснюється, як ДПП може стати значним джерелом різних видів ефективності та забезпечити інші вигоди для кращого управління інфраструктурою. Проте, ДПП також може мати слабкі місця та інші недоліки, які роблять його непридатним для деяких проектів.

Уряду потрібно захищати та максимізувати потенційні переваги інструменту ДПП, мінімізувати його потенційні ризики та непередбачувані перешкоди. У

іншому випадку ДПП створюватиме непотрібний тягар для платників податків замість того, щоб збільшувати ефективність та надійність в будівництві публічних об'єктів та наданні послуг.

Зазначених переваг, особливо тих, що стосуються ефективності, можна досягти лише за умови, що проект та договір відповідають наступним вимогам, і вживаються наступні заходи:

- Проект має бути виваженим: ДПП не творить чудес і не може зробити хороший проект із поганого, тобто з безглузлого чи непридатного технічного рішення з точки зору суспільних потреб (у Главі 3 пояснюється важливість того, як потрібно ідентифікувати проекти та як обирати потенційні ДПП з портфелю визначених проектів для процесу ДПП. У ньому також пояснюється необхідність перевірки проекту на предмет економічної обґрунтованості);
- Проект має бути підходящим: перевагами ДПП можна скористатися лише у проектах, що підходять для реалізації шляхом використання механізму ДПП (у Главі 3 пояснюється, як проводити скринінг проекту ДПП). Деякі проекти не підходять для реалізації шляхом ДПП;
- Проект повинен пройти підготовку та оцінку: зокрема, він має бути комерційно доцільним, доступним для бюджету та пройти належну перевірку на предмет відповідності ДПП (у Главі 4 пояснюється, як перевірити відповідність ДПП за допомогою VfM аналізу, а також як перевірити комерційну доцільність⁴⁴ та бюджетну доступність. У ньому також описані підходи до мінімізації ризиків та інших загроз протягом життєвого циклу підготовки проекту шляхом належної підготовки);
- Проект має бути належним чином структурований: потенційної ефективності ДПП можна досягти лише за умови відповідної структури договору, яка забезпечує виникнення та подальшу стійкість факторів, які стимулюють формування цінності (в Главі 5 описано структурування та укладання договорів);
- Проект повинен пройти через належно підготовлену конкурсну процедуру: ефективність ДПП буде втрачена у разі неправильного процесу закупівлі, який не забезпечує хорошу та надійну конкуренцію (див. Коментар 1.18) (в Главі 5 описується процес структурування конкурсної процедури, а Глава 6 пояснює конкурсну процедуру з точки зору управління);
- Необхідне проактивне управління проектом протягом терміну дії договору: ефективність ДПП може бути втрачена протягом терміну дії договору внаслідок неправильного управління договором (у Главах 7 та 8 описано управління договором).

Всі зазначені дії характеризуються прогресивністю та повторюваністю. Вони складають процес ДПП. Роз'яснення щодо цих дій наведено в Главах 3-8 цього Посібника з ДПП. У розділі 10 цієї Глави міститься вступ до змісту цього циклу,

⁴⁴ Цей Посібник із ДПП дає таке визначення комерційної доцільності: «аналіз, який проводиться, щоб оцінити, чи зацікавить проект кваліфікованих учасників конкурсу, інвесторів та кредиторів, а також щоб виділити основні умови, необхідні для досягнення зазначених цілей». Комерційна доцільність стосується належних співвідношень ризику/прибутковості для інвесторів, а також кредитної привабливості. Детальнішу інформацію наведено в Главі 4.

а також положення Посібника з ДПП, пов'язані з циклом ДПП.

Перша умова успішної реалізації ДПП – приймати до уваги вигоди та ризики, що впливають на метод ДПП, таким чином застосовувати його до відповідних проектів. Необхідна оцінка та ретельна підготовка проектів, що включає належне структурування ризиків та стимулів. Необхідним є проведення конкурсної процедури у рамках процесу для забезпечення максимальної ефективності та прозорість, а також стимулювання здорової конкуренції серед надійних учасників конкурсу.

Слід чітко та зрозуміло викладати умови для погодження проекту та договору (інвестиційне рішення та рішення про закупівлю) у формі методичних рекомендацій. Повинні бути передбачені необхідні процеси, щоб забезпечити дотримання таких умов. Проект та договір повинні передбачати гнучке, але водночас передбачуване реагування на ризики з правильними стимулами для приватного партнера та сприянням максимальній конкуренції за ознакою якості, при цьому уникаючи та зменшуючи імовірність недбалості. Ігнорування цих вимог призведе до негативних наслідків.

Коментар 1.18: Необхідність конкуренції. Способи закупівель ДПП⁴⁵

Для отримання VfM потрібна конкуренція. При прямих переговорах уряд швидше за все заплатить ціну, що є вищою за справедливу за виконані роботи та надання послуги, при цьому якість таких робіт/послуг може бути нижчою.

Саме конкуренція забезпечує інновації, тому що конкуруючі компанії прагнуть інновацій заради ефективності і проактивно оцінюють та управляють ризиками з максимально можливою ефективністю. Звісно ж, без конкуренції вартість одного й того ж проекту з однаковим підходом буде вищою.

Пряме укладення договору або прямі переговори допустимі лише у деяких випадках. Більшість причин, які зазвичай використовують для обґрунтування прямих переговорів, вважаються сумнівними (Довідник з ДПП 2.0. Світовий банк, 2014 р.).

Обмежені випадки, за яких прямі переговори можуть бути доречними, зазвичай стосуються ситуацій, коли очевидно, що проект може реалізувати лише одна компанія, або у разі природних катастроф чи інших непередбачених обставин, які вимагають оперативності. У такому разі VfM стає другорядним фактором.

Прямі переговори можуть не лише очевидно нашкодити співвідношенню VfM, але й завдати серйозної шкоди зацікавленості індустрії у відповідній програмі ДПП та ринку. Прозорість дійсно відіграє важливу роль у забезпеченні стабільної та значної зацікавленості учасників конкурсу.

З цієї причини рамкове регулювання має чітко передбачати, що прямі переговори - це винятковий випадок, а країна/уряд вдаватиметься до них у дуже обмежених випадках (в ідеалі, коли необхідність такого підходу є очевидною для суспільства та

⁴⁵ Можна навести безліч прикладів ризиків та застережень, пов'язаних з прямими переговорами та відсутністю конкуренції. У виданні «Інформаційний довідник з аналітичних досліджень проектів ДПП» (Європейська комісія, 2004 р.) у дослідженні 17 (стр. 83) наведено приклад проекту з управління відходами, а у Довідковому посібнику з ДПП, Ред. 2.0 (Світовий банк, 2014) надано приклад незалежного виробника електроенергії в Танзанії з прямими переговорами (стр. 197).

індустрії). У багатьох випадках рамкового регулювання є гарні приклади чіткого та обмеженого списку випадків, за яких дозволяються прямі переговори (наприклад, Закон Пуерто-Ріко про ДПП - Закон 29 від 2009 р.). Деякі юрисдикції навіть забороняють прямі переговори (наприклад, Федеральний закон Бразилії про ДПП 2004 р.).

В одній окремій ситуації такий підхід може вважатися необхідним винятком з конкурентного підходу (за певних обставин та з дотриманням певних умов та правил), а саме – у разі подачі ініціативної пропозиції приватного сектору («проекту, ініційованого приватною стороною»). Це дещо середнє між прямими переговорами та конкурентним процесом. При подачі ініціативної пропозиції приватна сторона просуває проект, тобто виступає як ініціатор і пропонує уряду реалізацію проекту для задоволення певних потреб. Підходи з ініціативними пропозиціями можуть розглядатись так само як і пряме укладання договору (тобто прямі переговори), при цьому уряд вступає у переговори з приватним ініціатором, якщо проект відповідає інвестиційним і закупівельним умовам уряду.

Кращою практикою вважається, коли за допомогою використання конкурсної процедури створюється конкурентна напруга, але при цьому первісному ініціатору проекту також надаються певні переваги. Ступінь запропонованих переваг може змінюватись, тим самим заохочуючи до більшої або меншої конкуренції. Конкурсна процедура має превалювати як стандартний підхід або підхід, що використовується до закупівлі проектів за замовчанням, оскільки він приносить значні переваги⁴⁶. Проекти приватної ініціативи описані у розділі 2.6.6.

У цьому посібнику з ДПП передбачається, що закупівлі шляхом ДПП здійснюються на конкурентній основі з проведенням конкурсної процедури для вибору переможця з низки кандидатів. Відповідно, всі розділи, присвячені циклу ДПП, ґрунтуються на такому стандартному та прозорому підході. Конкурсна процедура має відповідати опублікованим правилам та процедурам (рамкового регулювання закупівель). Цими правилами регулюватиметься управління різними доступними варіантами опрацювання різних етапів процесу, до яких зазвичай входить подача кваліфікаційних документів, подача конкурсної пропозиції, оцінка, вибір переможця і підписання договору.

У світі існує відносно довгий список типів конкурсних процедур, але у багатьох із них однакові базові характеристики з незначними відмінностями.

Є ряд ключових аспектів, що визначають структуру та впливають на планування та реалізацію процесу, включаючи:

- Підхід до подачі кваліфікаційних документів (RFQ): момент часу, коли публікується запит на подання кваліфікаційних документів (до опублікування запиту на подання конкурсних пропозицій (RFP) або ні), а також наявність попереднього відбору (короткого списку) або просто використання критеріїв «пройшов/не пройшов».
- Підхід до запиту на подання конкурсних пропозицій (RFP): строки фіналізації та публікації запиту на подання конкурсних пропозицій та договору (після переговорів та взаємодії з учасниками або без проведення переговорів та взаємодії з учасниками, дозволивши тільки незначні уточнення).

⁴⁶ Суть частини ініціативних пропозицій приватного сектору полягає у інноваційності. Як приклад можна навести проект ДПП у Вірджинії Virginia Hot Lanes (описаний у Довідковому посібнику з ДПП, Ред. 2.0, стр. 40), який заснований на інноваційному підході, запропонованому приватним ініціатором для управління інтенсивністю руху та платою за проїзд (динамічна система стягнення плати за проїзд та платні смуги із безкоштовним проїздом транспортних засобів з великою кількістю людей).

- Підхід до подачі та оцінки конкурсних пропозицій: можливість/неможливість проведення переговорів та визначення можливості/неможливості подання повторних пропозицій.

Різні комбінації елементів стратегії закупівель обумовлюють найпоширеніші типи або моделі процесу закупівлі. Вони описані у розділі 10.

Існує ще один ключовий аспект, який впливає на процес відбору. Це критерії оцінки (лише ціна або інші фінансові критерії у порівнянні з комбінованим фінансовим та технічним або іншим якісним критерієм). Критерії оцінки роз'яснено у Главі 5.

Структура процедури закупівель за проектом ДПП (переважно називається «конкурсна процедура» у цьому Посібнику з ДПП) обговорюється у Главі 5, а Глава 6 описує власне сам етап конкурсу.

Неправильне управління проектом/процедурою (управління циклом процесу ДПП як описувалось раніше) призведе до провалу проекту (див. розділ 8). Це може призвести не тільки до того, що уряд втратить вигоди за певним проектом ДПП, а й до погіршення загальної репутації уряду як органу, який здійснює закупівлю інфраструктури, в тому числі з використання механізму ДПП, як в очах громадськості, так і з погляду учасників ринку.

Для якісного управління проектом потрібні значні можливості (технічні знання і досвід, значні ресурси), інтегровані в надійну структуру управління проектом та засновані на чіткому та зрозумілому рамковому регулюванні (див. розділ 9). Більш того, ґрунтовне рамкове регулювання не лише мінімізують ризик управлінських помилок та допомагають обійти потенційні загрози, а й виводять інструмент ДПП на більш високий рівень, включаючи здатність до стійкого залучення приватного фінансування (див. розділ 9.4)⁴⁷.

Багато проектів (поняття проекту використовують у широкому сенсі) зазнають невдач через велику кількість викликів, із якими стикається менеджер проекту, і які можна вирішити лише за наявності повноцінної системи управління проектом. Для цього необхідне наступне:

- достатні кадрові ресурси в проектній команді (вона не повинна бути надто великою чи надто маленькою), штатний проектний менеджер та адекватне залучення радників;
- чітка ідентифікація власника проекту (Project Owner) та особи, яка забезпечує політичну підтримку проекту на високому рівні (Project Champion);
- підтримка проекту поза проектною командою;
- чітке рамкове регулювання для прийняття рішень (що організоване через ради з управління проектом, та взаємозв'язане із організацією, що забезпечує управління всією програмою) та ланцюжок прийняття рішень;
- належне управління відносинами із зацікавленими сторонами (кого і про

⁴⁷ Виникає цікаве питання щодо того коли саме варто розробляти таке рамкове регулювання. Зазвичай, необхідно впроваджувати рамкове регулювання ДПП до оголошення та запуску програми ДПП. Однак спочатку таке регулювання може бути не вичерпними, щоб уряд мав можливість адаптувати рамкове регулювання зважаючи на реальний досвід, отриманий від реалізації перших проектів. У будь-якому разі, слід запускати «пілотні» проекти для попередньої оцінки ситуації до моменту залучення значних ресурсів та створення ризиків для репутації на ринку, який ще недостатньо зрілий з точки зору ДПП.

що необхідно інформувати, та кого необхідно залучати до проекту, починаючи з ранніх етапів проекту);

- доступна та чітка комунікація (включаючи комунікацію з громадськістю).

Глава 3 містить вступ до проектного управління, описує роботу із зацікавленими особами, актуальність комунікації, і навіть необхідність й ролі консультантів під час управління проектами ДПП⁴⁸.

У розділі 8.2 додатково пояснюються ризики та загрози успішному управлінню проектом. У ньому також описується роль рамкового регулювання ДПП для мінімізації ризиків провалу проекту та даються приклади невдалих проектів пов'язаних з недостатньою підготовкою, неправильною оцінкою та поганим управлінням (розділ 8.3).

Як пояснюється в розділі 8, належне рамкове регулювання ДПП та стратегічний підхід до ДПП з належним плануванням не лише мінімізують ризик невдачі, а й є єдиним способом отримання максимальної цінності від використання механізму ДПП. Іншими словами, справа не лише у підготовці та готовності проектів до запуску та їх належному управлінні. Уряди самі по собі повинні бути готові долати перешкоди, що виникають, захищати або максимізувати потенційну цінність ДПП з приватним фінансуванням, зокрема, і ДПП в цілому⁴⁹.

Це аспекти доречні незалежно від того, чи має відповідна країна або ринок необмежений доступ до довгострокового фінансування, а також незалежно від стабільності політичного, правового та економічного середовища країни (навіть якщо ризик країни інвестування відсутній). Якщо країна чи ринок суттєво обмежені у доступі до довгострокового фінансування або мають нестабільне політичне, правове чи економічне середовище, необхідно усунути або мінімізувати такі обмеження (за допомогою рамкового регулювання ДПП та структурування договорів) або адаптувати стратегію ДПП до потреб країни (див. розділ 5.6).

⁴⁸ Пояснення вищезазначених аспектів, їхньої ролі в системі управління проектом надано у виданні Світового банку за редакцією Фаркухарсона, Торреса де Местл та Йєскомба спільно з Енсінасом (2011 р.), с. 80-83. Детальні рекомендації з управління проектами та принципами управління проектами не є метою цього Посібника з ДПП. Слід застосовувати надійні процеси управління проектом та ризиками протягом усього проектного процесу (від моменту ідентифікації до моменту укладання договору). Більш детальну інформацію щодо управління проектами можна отримати у виданні «Принципи управління проектами: рекомендації щодо проектів державного сектора» (Міністерство фінансів Великобританії, 2007 р.). З інформацією про управління ризиками процесу ДПП можна ознайомитись у виданні «Помаранчева книга. Управління ризиками: принципи та концепції». Крім того, Глава 4 та розділ 5.5 цього Посібника з ДПП описують управління ризиками з фінансової точки зору, а також ідентифікацію та оцінку ризиків за допомогою розподілу та структурування. У Главах 6 та 7 обговорюється подальше управління ризиками протягом терміну дії договору.

⁴⁹ Ринки та країни, що відрізняються більш розвиненим інструментарієм та продуктивним умінням планувати та керувати програмами ДПП, вважаються «країнами зі зрілим ДПП». «Делойт» пропонує і роз'яснює концепцію зрілості ДПП, включаючи 3 етапи розвитку, у виданні «Подолання інфраструктурного розриву: роль ДПП» (Еггерс (Eggers) і Стартап (Startup) (2006), Делойт).

РИСУНОК 1.9: Базові складові для успішності ДПП



Примітка: EMDE = країни з ринками, що формуються та розвиваються. ДПП = державно-приватне партнерство.

5.6. Проблеми деяких країн з ринками, що формуються та розвиваються⁵⁰, зокрема найменш розвинутих країн: потреба в адаптації механізму ДПП до макроекономічної ситуації та обмежень фінансового ринку

а) Проблема з доступністю довгострокового фінансування

Для ДПП з приватним фінансуванням потрібне довгострокове фінансування, більша частина якого має надаватися у формі боргу для найбільшої фінансової ефективності завдяки питомій вазі позикових коштів⁵¹ (див. розділ 7).

⁵⁰Згідно з доповіддю Міжнародного валютного фонду «Перспективи розвитку світової економіки», 34 країни-учасниці МВФ вважаються розвиненими. Інші 154 країни відносяться до країн з ринками, що формуються та розвиваються (EMDE). Категорія EMDE формально не ділиться на дві підгрупи: країни з ринками, що розвиваються, і країни, що не належать до ринків, що розвиваються, хоча при цьому в багатьох виданнях широко обговорюється категорія ринків, що розвиваються, і загально визнаних країн з ринками, що розвиваються (наприклад, Бразилія, Росія, Індія та Китаю, країни БРІК). Див: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/060314.pdf>

⁵¹ Питома вага позикових коштів та фінансовий важіль означають «співвідношення позикового капіталу (заборгованості) компанії до вартості її звичайних акцій (власного капіталу)» (Оксфордський словник

Для ефективної фінансової структури необхідно, щоб заборгованість виражалася у тій самій валюті, як і доходи позичальника (тобто приватного партнера чи СПК). Отже, коли доходи від ДПП виражені у місцевій валюті, позикові кошти мають надавати місцеві кредитори (крім випадків, коли валютою країни є наднаціональна валюта, наприклад, євро). Інакше проект опиниться під найбільш серйозним та важким з точки зору управління ризиком, а саме валютним ризиком (наприклад, якщо проект фінансується іноземною валютою, і відбувається девальвація місцевої валюти, це призводить до збільшення суми боргу у перерахунку на місцеву валюту, який погашається за рахунок девальвованих доходів).

Країні, яка не має відносно розвиненої фінансової системи - тобто системи, здатної надавати значні позики на довгостроковій основі (наприклад, понад 10 років) – доведеться покладатися на міждержавне фінансування у твердій валюті, наприклад, у доларах США чи євро. Проте країна зможе це зробити лише за умови, якщо один з нижченаведених варіантів є доступним та надійним:

- Механізми хеджування валютних ризиків (такі як міжвалютні свопи, валютні форварди, тощо), які, як правило, відсутні на нерозвинених фінансових ринках, але можуть існувати в деяких країнах. У цій сфері багатосторонні банки розвитку можуть відігравати відповідну роль через надання міжвалютних свопів⁵² або участі у їх структуруванні;
- Державне страхування або гарантії щодо ризиків девальвації. Це може бути реалізовано у різному обсязі. У ДПП на основі оплати держсектору такі дії робляться у максимальному обсязі через вираження платежу у твердій валюті (наприклад, у деяких проектах у Перу) або частіше за допомогою надання захисту боргу (без покриття власного капіталу) шляхом надання прямих гарантій для кредиторів. Подібні дії здійснюються в меншому обсязі за допомогою договірних гарантій (тобто за допомогою надання приватному партнеру компенсації за договором, коли девальвація досягає певних порогів). Для того, щоби таке рішення було ефективним, гарантії, надані органом, що здійснює закупівлі, повинні бути здійсненими (наприклад, безвідкличні та безумовні), а ризик порушення такого зобов'язання – допустимим для кредиторів.

У іншому випадку кредитори можуть вимагати отримання гарантії від політичних ризиків (наприклад, договір страхування від Експортно-кредитного агентства) або участь багатостороннього банку розвитку як співкредитора у структурі позики А/В (у розділі 7.2 надається більш детальна інформація про роль багатосторонніх банків розвитку та експортно-кредитних агентств, включаючи роз'яснення щодо структур позик А/В).

англійської мови). При використанні в цьому Посібнику з ДПП термін «питома вага позикових коштів» взаємозамінний з терміном «фінансовий важіль».

⁵² Див. аналітичне дослідження проекту 3, Концесія платної дороги в Леккі (Всесвітній економічний форум 2010, с. 94). У цьому проекті платної дороги в Нігерії, договір укладено у 2006 р. Африканський банк розвитку надав значну частину позикових коштів у твердій валюті (долари США) та допоміг надати своп (за участю комерційного організатора фінансування), який мінімізував валютний ризик концесіонера. Азіатському банку розвитку також дозволяється випускати облігації в індійських рупіях та використовувати міжвалютні свопи для довгострокових позик за проектами в Індії (Світовий економічний форум, 2010).

Менш ефективний метод мінімізації валютного ризику, який можна використовувати лише в проектах на основі платежів користувачів, полягає у передачі ризиків користувачам, дозволяючи приватному партнеру збільшувати тарифи відповідно до індексу споживчих цін (ІСЦ) та курсу обміну валют.

- Значне зменшення обсягу приватного фінансування та згода з тим, що уряду доведеться безпосередньо фінансувати значну частину капітальних витрат за проектом (або робити це опосередковано шляхом надання державної позики). Це на додаток до інших допоміжних гарантій або прямих листів підтримки (у розділі 7.3 детальніше пояснюється підхід до співфінансування, а розділ 5.4 додатково описує різні форми державної фінансової підтримки для підвищення комерційної доцільності). Наприклад, для реалізації проекту нового національного лікувально-діагностичного центру в Лесото вартістю 150 мільйонів доларів США, який будувався на основі інтегрованого ДПП та договору, укладеного на 18 років, уряд вклав 37% капітальних витрат, а позикові кошти надав Банк розвитку Південної Африки на підставі прямої кредитної угоди, підписаної урядом для поліпшення кредитоспроможності проекту⁵³.

Деякі проекти, що базуються на платежах користувачів (виражених у місцевій валюті) передбачають можливість передачі валютного ризику користувачам у вигляді збільшення тарифів. Однак такий захист недостатній у випадку суттєвої девальвації, оскільки він значно вплине на попит/рівень використання інфраструктури, або збільшення суми платежів призведе до масових протестів суспільства.

Уряд повинен розуміти, що прийняття валютного ризику може значно збільшити обсяг його зобов'язань та повинен включати цей ризик до аналізу VfM.

Якщо жодна із зазначених стратегій не є доступною або не практична, або уряд вважає прийняття таких ризиків недоцільним, допускається застосування певних додаткових стратегій (підходів).

- Концентрація або використання ДПП із приватним фінансуванням тільки в проектах, які приносять дохід у твердій валюті (наприклад, порти, аеропорти тощо), щоб забезпечити відповідність доходів фінансуванню в іноземній валюті. Наприклад, у країнах Африки на південь від Сахари більшість інфраструктурних проектів з приватною участю в період з 1996 р. по 2007 р. являли собою морські порти (Світовий банк, Фаркухарсон, Торрес де Местл та Йескомб спільно з Енсінасом, 2011 р.).
- Концентрація або використання ДПП лише у проектах без приватного фінансування для отримання знань та досвіду в управлінні механізмом ДПП. Це робиться за допомогою забезпечення VfM шляхом використання ДПП у таких проектах та схемах, які не залежать від довгострокового фінансування (наприклад, використання DBOM замість DBFOM та застосування механізму ДПП лише у договорах на обслуговування та управління).

⁵³ Див. документ «Інновації у сфері охорони здоров'я в Лесото», складений Групою з всесвітніх питань охорони здоров'я Каліфорнійського університету в Сан-Франциско та PwC, 2013 р.

в) Бюджетні обмеження / фінансова спроможність уряду

Незалежно від того, чи мають проекти в країні доступ до довгострокового фінансування в місцевій валюті, договори ДПП повинні бути оплачені (платниками податків або безпосередньо користувачами), а уряди повинні усвідомлювати, що інфраструктура – це капіталомісткий бізнес.

Країнам (та державним органам різного рівня (див. Коментар 1.19) зі значними бюджетними обмеженнями та загалом низьким рівнем доходів населення, відомим як країни з низьким рівнем доходів⁵⁴, слід ретельно оцінювати фінансовий вплив ДПП на бюджет і, у разі проектів ДПП на основі платежів користувачів, на цінову доступність для громадян⁵⁵. Для деяких країн розмір платежів може виявитися невідомим через залучення приватного фінансування у межах ДПП. У такому разі їм краще створювати інфраструктуру традиційним шляхом з використанням державного боргу, включаючи позики, надані банками розвитку.

За наявності бюджетних обмежень, але при достатньому доступі до довгострокового фінансування у місцевій валюті, все ще можливе застосування ДПП на основі платежів користувачів та ДПП з приватним фінансуванням, за умови наявності в таких проектах значного потенціалу генерувати доходи за умови, що була підтверджена готовність населення платити, а рівень тарифів є доступним для населення (тобто уряду слід виявляти велику обережність при соціально-економічній оцінці проектів, джерелом фінансування яких є плата за проїзд чи тарифи).

Ще однією можливою стратегією є концентрація на некапіталомістких ДПП та/або сервісних ДПП.

Коментар 1.19: Труднощі, з якими стикаються органи місцевого самоврядування

Як правило, урядам регіонального рівня та органам місцевого самоврядування складніше отримати доступ до приватного фінансування або отримати його на розумних умовах, особливо в країнах, що розвиваються. Така ситуація може траплятися на рівні штатів або регіонів, але найчастіше - на рівні місцевих органів самоврядування. Проблему посилює тенденція децентралізації влади та передачі повноважень від центрального уряду муніципалітетам/органам місцевого самоврядування.

Для органів місцевого самоврядування особливо важливо виявляти обережність та реалістичний підхід до питань бюджету. Таким органам слід брати на себе ті довгострокові зобов'язання, які є співставними з їх можливостями щодо отримання доходів. Більше того, їм слід враховувати прийнятність рівнів тарифів на муніципальні послуги, а також бути впевненими у належному розмірі та структурі субсидій,

⁵⁴ Країни з низьким рівнем доходів є підгрупою країн із найнижчим валовим національним доходом на душу населення. Див. <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

⁵⁵ Для деяких проектів у найменш розвинених країнах або у проектах, спрямованих на малозабезпечені райони або громади, використовувалася допомога, заснована на результаті, для підвищення доцільності проекту. При цьому, Глобальне партнерство «Допомога на основі результатів», (див. www.gproba.org) надавало субсидії проекту у вигляді грантів. З описом фінансування у вигляді допомоги оснований на результаті, та аналізом відповідного проекту («Покращення доступу до водопостачання у східній зоні Метро Маніла, Філіппіни») можна ознайомитись у виданні Світового банку Фаркухарсон, Торрес де Местл та Ескомб спільно з Енсінас, 2011 р.

необхідних для певних публічних послуг.

Суб'єктивне сприйняття ризиків може призводити до переоцінки реальних можливостей органів місцевого самоврядування. Центральні органи влади мають механізми, що дозволяють субсидувати реалізацію проектів регіональних та місцевих органів самоврядування. У деяких секторах та певних проектах такі механізми мають обов'язковий характер.

З цієї причини належне управління політикою ДПП має включати способи та методи підтримки на рівні центральних органів влади, а також розвитку ДПП регіональними та місцевими органами влади (за допомогою фінансування у вигляді грантів, державних позик або страхування кредитів). При цьому рамкове регулювання повинно передбачати механізми контролю, щоб уникнути надмірної схильності до ризиків з боку регіональних та місцевих органів влади та/або ініціювання нездійснених проектів.

с) *Сприйняття ризиків країни інвестування*

Ризик країни інвестування - це група ризиків, пов'язаних з інвестуванням в іншу державу, включаючи валютний ризик, економічні ризики (зміна ВВП, ризик інфляції), ризики, пов'язані з перерахуванням коштів (ризик блокування при репатріації розподілених коштів або інших грошових потоків інвестора), політичні ризики, соціальні ризики (включаючи ризики масових заворушень), регуляторні та законодавчі ризики (ризик існування законодавчих положень, що впливають на іноземного інвестора або є більш обтяжливими порівняно з країною походження інвестицій), корупційні ризики та суверенні ризики (ризик дефолту країни за фінансовими зобов'язаннями) ⁵⁶.

Бізнес-клімат у країні (ризик його несприятливості), включаючи загальне законодавство або нормативні-правові акти загальної дії, що впливають на ведення комерційної діяльності (трудове законодавство, оподаткування, судова система тощо), стан інфраструктури, необхідної для ведення комерційної діяльності, розвиток чи обмеження на ринку постачання необхідних ресурсів (зокрема, наявність кваліфікованих спеціалістів та платоспроможних місцевих субпідрядників) також може вважатися частиною концепції ризику країни інвестування, або, у будь-якому випадку, значним фактором, який береться до уваги інвестором, що розглядає можливість входу на ринок країни, що розвивається.

Слід зазначити, що деякі ризики, які є частиною або елементом ризику країни інвестування, можуть частково перетинатись (співпадати) або по різному трактуватись різними авторами. Наприклад, у страховій індустрії вважається, що політичні ризики включають ризик війни, масових заворушень, конвертованості валюти і можливості її вивезення. Конфіскація, націоналізація та примусове відчуження також є частиною політичних ризиків. Ризик неплатоспроможності суверенної держави може вважатись різновидом або

⁵⁶ Згідно з дослідженням Багатостороннього інвестиційного гарантійного агентства (MIGA) / аналітичного відділу журналу The Economist (Світові інвестиційні та політичні ризики, 2012 р., www.miga.rg/documents/WIPR.pdf) процитованому Світовим банком у січні 2014 р. (Подолання обмежень у фінансуванні інфраструктури), іноземних прямих інвесторів найбільше турбують слабкі сторони регуляторної політики. Також відзначаються «дії державних органів», включаючи врегулювання договірних суперечок, примусове відчуження та регулювання репатріації капіталу.

потенційною конкретною формою політичного ризику⁵⁷.

Як правило, високі ризики країни інвестування, та низькі кредитні рейтинги корелюють із недостатнім розвитком фінансового ринку та поганим станом бюджету. Ризики країни інвестування, що сприймаються як високі (зокрема, високий рівень корупції, політичної та соціальної нестабільності, соціальні конфлікти тощо), а також низька кредитоспроможність (тобто суб'єктивне сприйняття іноземними кредиторами ризику неплатоспроможності суверенної держави як високого) становлять великі перешкоди на шляху до розвитку ДПП з приватним фінансуванням

У таких країнах ДПП все одно може виявитися корисним і цінним підходом для некапіталомістких проектів і проектів, що включають лише обслуговування, тому за відсутності прямого доступу до страхування політичних ризиків за допомогою багатосторонніх банків розвитку та експортно-кредитних агентств слід зосередитися саме на таких проектах.

d) Висновки

У країнах з дуже низькими рівнями доходів та високою політичною та соціальною нестабільністю, а також обмеженими місцевими фінансовими ринками, необхідно ретельно аналізувати можливість застосування ДПП як способу фінансування та управління новою інфраструктурою. Найменш розвиненим країнам слід діяти реалістично та обережно при використанні стратегії у сфері ДПП.

Деякі країни використовували помірний та реалістичний підхід, адаптувавши стратегію уряду у сфері ДПП до ринкових обмежень та бюджетних можливостей конкурентної країни (яскравий приклад – Бангладеш⁵⁸).

5.7. Висновки: рекомендації

У Коментарі 1.20 коротко викладено основні рекомендації щодо ДПП як потенційного варіанту закупівель публічної інфраструктури.

⁵⁷ Для більшої ясності, у цьому Посібнику з ДПП політичними ризиками вважаються ризики, пов'язані з діями уряду, які позначаються на приватному партнері або його діяльності. Зокрема, вони можуть включати відмову у виплаті належних сум, неправомірне розірвання договору, невиконання інших зобов'язань, що впливає на договір, та дискримінаційні зміни у законодавстві.

⁵⁸ Див. інформацію про портфель проектів ДПП на сайті ДПП офісу у Бангладеш <http://www.pppo.gov.bd/projects.php>.

Коментар 1.20: Рекомендації	
Рекомендовані дії	Нерекомендовані дії
Для країн з ринками, що формуються та розвиваються, і найменш розвинених країн: реалістично та обережно адаптуйте стратегію у сфері ДПП до своєї політичної, соціальної та економічної ситуації.	Для країн з ринками, що формуються та розвиваються, і найменш розвинених країн: не плануйте та не оголошуйте про запуск амбітних програм ДПП, які можуть виходити за межі ваших можливостей (з точки зору бюджетної доступності та доступу до міжнародних інвестицій та фінансування). Не вибирайте нереалістичні проекти. Зокрема, не рекомендуйте використання ненадійних або неперевіраних технологій.
Вибирайте належні проекти.	Не використовуйте ДПП для невеликих проектів (загальна рекомендація). Намагайтеся об'єднувати/групувати невеликі проекти (наприклад, група водоочисних споруд замість проведення конкурсних процедур для кожного окремого об'єкта).
Вибирайте належних кандидатів для ДПП. Намагайтеся отримувати ефективність, яка є притаманною для проектів ДПП, бережіть та максимізуйте її.	Не використовуйте ДПП лише через те, що воно не обліковується як державний борг. Не використовуйте ДПП, якщо проект не відповідає вимогам ДПП і не може забезпечити очікувану ефективність (в Главі 3 надано інформацію про скринінг проекту на предмет відповідності вимогам ДПП). Застосовуйте ДПП, коли проект має привабливе співвідношення ціни і якості, а саме ДПП посилює таке VfM (див. Главу 4 для отримання більш детальної інформації про аналіз VfM).
Не забувайте, що для ДПП потрібні великі ресурси та складний процес закупівель, і будьте готові до цього. Для ДПП потрібна значна участь уряду на всіх етапах життєвого циклу проектів.	Не приступайте до процесу ДПП, поки не дізнаєтесь, які можливості та ресурси потрібні для його реалізації, а також не освоїте більш складний процес. У багатьох країнах інститути, перед якими стоїть завдання щодо розвитку ДПП, зіштовхуються з численними обмеженнями та недоліками. Проте, від них очікується розробка програм та проектів, які потребують певного рівня спеціалізації та зусиль за межами їхніх можливостей.
Проводьте детальну оцінку проектів для забезпечення їхньої доцільності.	Не запускайте проект ДПП, якщо ви не переконалися у його загальній доцільності та доцільності у формі ДПП з урахуванням його особливостей, тобто проект повинен бути підготовлений та належно оцінений з економічної, фінансової, комерційної доцільності, з точки зору бюджетної доступності та в технічному плані (в Главі 4 повністю описані потреби та обсяги оцінки проектів).

Виділяйте ресурси для належного структурування конкурсної процедури та договору, а також управління всім процесом.	Не думайте, що однієї оцінки проекту достатньо, щоб гарантувати його ефективність. Початкове привабливе співвідношення ціни та якості можна втратити через неправильне структурування та незрозуміле проектне рішення чи формулювання. Конкурсна процедура має забезпечувати максимально ефективну конкуренцію у межах кваліфікаційних вимог (у Главі 5 описано необхідність належного структурування та планування конкурсної процедури та договору).
Виділяйте достатньо часу для закупівель (підготовки, оцінки, структурування та конкурсної процедури).	Не поспішайте. Не встановлюйте надто стислі терміни: приватний сектор менш зацікавлений у проектах, коли немає впевненості у спроможності уряду дотримуватися встановлених термінів.
Приділяйте увагу та виділяйте ресурси на управління договором після проведення закупівель.	Не думайте, що роботу уряду завершено одразу після підписання договору. Уряду слід проактивно управляти договором протягом терміну його дії (у Главах 7 та 8 пояснюються принципи управління договором).
Засновуйте урядові, інституційні структури та нормативну базу для системної роботи з інструментом ДПП. Контролюйте фінансові наслідки та оцінюйте проекти та програми для забезпечення постійного вдосконалення.	Не застосовуйте ДПП як політичну стратегію (на системному рівні), якщо ви не готові до цього (у Главі 9 описується роль рамкового регулювання ДПП, а у Главі 2 дається визначення належного рамкового регулювання ДПП та описуються основні характеристики програм та рамкового регулювання ДПП).

6. Типова базова структура проекту ДПП

6.1. Вступ до типової базової структури проекту ДПП

У цьому розділі детальніше пояснюється базова структура ДПП з приватним фінансуванням у формі DBFOM, яке вперше згадувалося у розділі 4.

На Рисунку 1.10 показано базову структуру звичайного ДПП (у якому весь власний капітал СПК надається приватним сектором). Таку структуру можна застосовувати для ДПП на основі платежів користувачів та ДПП на основі оплати держсектора. Структура на Рисунку 1.10 не включає «платежі на користь уряду», які можуть здійснюватися в деяких проектах на основі платежів користувачів із надмірним рівнем дохідності. Такий варіант та інші потенційні варіанти обговорюються при поясненні основних взаємовідносин та грошових потоків, притаманних структурі ДПП.

В цілому проектна структура відноситься до архітектури договірних взаємовідносин та грошових потоків, що регулюють реалізацію та життєвий цикл проекту.

Основні взаємовідносини та ключовий елемент проектної структури – угода про ДПП або договір ДПП⁵⁹ (так званий основний договір) між державним

⁵⁹ У той час як договір зазвичай складається з одного документа та додатків до нього, що включають

органом та приватним партнером, який розробляється державним партнером. Документ регулює права та обов'язки приватного партнера, якому доручається створення та управління інфраструктурою. Оскільки договір є основним або ключовим елементом проектної структури, у цьому Посібнику з ДПП терміни «проектна структура ДПП» або «проектний договір ДПП» взаємозамінні.

Отже, проектна структура ДПП насамперед спирається на предмет договору (яким встановлюються обов'язки приватного партнера). Слід зазначити, що предмет та структура договору можуть відрізнятися – для проектів одного сектора та типу інфраструктури (див. приклади в розділі 6.3).

Проектна структура також відображає фінансову структуру (що визначає як приватна сторона отримуватиме компенсацію або оплату за свої роботи та послуги) та структуру ризиків договору ДПП (тобто як встановлюються обов'язки з урахуванням ризиків), а також інші положення. У Главі 5 детально пояснюється структурування договору ДПП. Платіжний механізм – це основа структури фінансування та ризиків. Його опис наведено в розділі 6.2

Як описано далі (див. Коментар 1.21), приватний партнер зазвичай веде діяльність у формі Спеціальної проектної компанії (СПК), тобто проектної компанії, заснованої для впровадження проектів та управління ними.

СПК «передає» більшість прав та обов'язків за допомогою другорядної структури договорів⁶⁰, розподіляючи відповідальність, обов'язки, ризики та потоки коштів від СПК на інших приватних учасників за допомогою різних договорів.

- Акціонерні угоди (особливо із фінансовими інвесторами);
- Фінансові чи кредитні угоди;
- Договори на будівництво / інжиніринг, закупівлю та будівництво (EPC) та подібні договори;
- Договір чи договори на управління та технічне обслуговування;
- Договори страхування та гарантії.

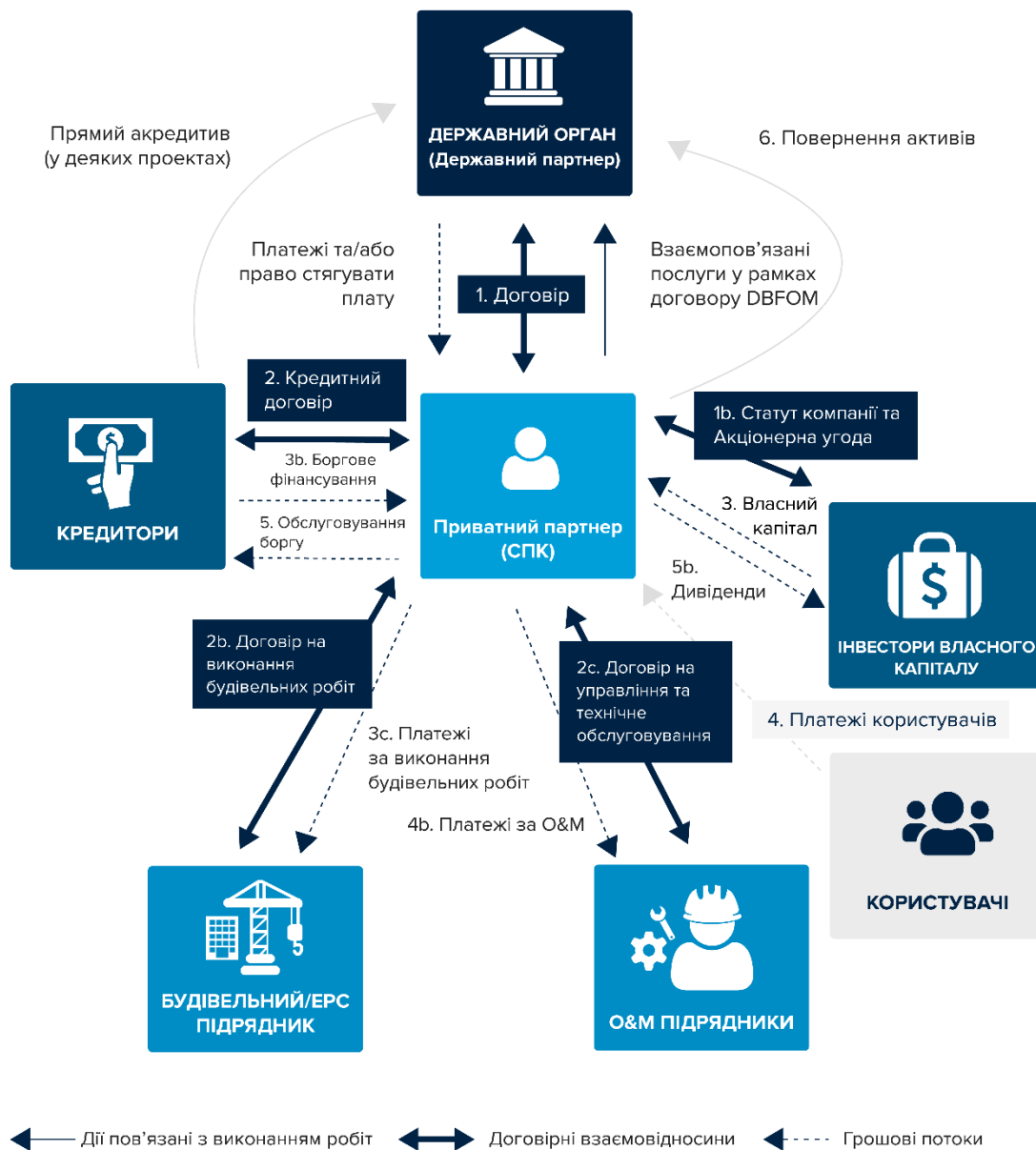
Підрядники за договорами на будівництво/EPC та O&M або пов'язані з ними інвестиційні компанії часто є акціонерами СПК. Також бувають інші акціонери, які по суті є фінансовими інвесторами з єдиною проектною функцією – надання власного капіталу. Як правило, для виконання функцій підрядника необов'язково бути акціонером (хоча деякі уряди висувають такі вимоги щодо деяких проектів).

Наступні параграфи посилаються на рисунок 1.10 та послідовно описують найважливіші договірні взаємовідносини та потоки зобов'язань та коштів.

певні аспекти (наприклад, технічні вимоги та платіжний механізм), у цьому Посібнику з ДПП термін «договір» використовується в широкому сенсі і потенційно включає інші угоди, які можуть пов'язувати приватного партнера з іншими представниками державного сектора, а не лише з органом, який здійснює закупівлю (наприклад, у разі угод про купівлю продукції із стороннім державним органом). Договір ДПП також називають «угодою про ДПП».

⁶⁰ Приватний партнер управляє другорядною структурою проектних договорів, яка пов'язана з передачею та розподілом ризиків серед різних агентів. Такі другорядні договори найчастіше називаються «дзеркальні (back-to-back) договори», оскільки призначені для дзеркального відображення обов'язків і ризиків за договором ДПП. Ці та інші питання, пов'язані з підготовкою приватного партнера до подання конкурсної пропозиції, створення та управління активом, описані в Додатку А Глави 6.

РИСУНОК 1.10: Проектна структура ДПП



Примітка: DBFOM= Проектування-Будівництво-Фінансування-Управління-Технічне обслуговування; EPC= Інжиніринг-Закупівля-Будівництво; O&M= Управління та Технічне обслуговування; SPV= Спеціальна проектна компанія.

1. Консорціум створює СПК, яка підписує договір

Уряд (орган, який здійснює закупівлі) укладає із приватною компанією договір на проектування, будівництво, фінансування, управління та технічне обслуговування нової (або модернізованої) інфраструктури.

Як правило, уряд приймає рішення про укладення договору з компанією або групою компаній (консорціумом). Після прийняття рішення про укладення договору консорціум створює спеціальну компанію⁶¹ (спеціальну проектну компанію (СПК)) відповідно до чинного законодавства, що регулює заснування

⁶¹ У разі СП або empresa mixta СПК може бути існуючою державною компанією, або сторона держави бере участь у створенні проектної компанії як акціонер.

компаній.

СПК підписує договір із органом, який здійснює закупівлі, (такий етап також називається «комерційне закриття»⁶²), а члени консорціуму підписують акціонерну угоду (№ 1b).

При підписанні договору приватний партнер приймає наступні встановлені договором обов'язки.

- Завершити проектування інфраструктури, побудувати або створити інфраструктурний актив (включно з отриманням усіх необхідних дозволів за потреби);
- Профінансувати роботи та інші витрати на створення активу (у повному обсязі або їхню відповідну частину, якщо договором передбачено співфінансування з грантовим фінансуванням з боку уряду);
- Управляти та здійснювати технічне обслуговування активу (після ведення в експлуатацію та отримання погоджень та дозволів).

2. СПК укладає договір про фінансування та впроваджує свою договірну структуру (проектні другорядні договори)

Після підписання договору СПК робить наступне:

- Укладання гарантійних договорів з метою гарантії виконання зобов'язань за договором;
- Укладання договорів страхування та отримання страхових полісів⁶³;
- Укладання договорів про фінансування, тобто кредитних договорів⁶⁴, яке також часто називається «фінансове закриття» (№ 2); та
- Укладання другорядних договорів, тобто договорів з будівельними підрядниками або підрядниками за договорами ЕРС та договорами на управління та технічне обслуговування з відповідними О&М підрядниками. (№ 2b та № 2c⁶⁵)

У деяких проектах державний орган укладає прямиий договір з кредиторами (№ 2d) (див. розділ 7.5).

⁶² Підписання договору може також називатися «комерційне закриття» або «укладення договору» з відсилкою на подію з якою пов'язують набрання чинності договором та початок виконання зобов'язань за ним.

⁶³ Роль страхування та гарантій виконання зобов'язань пояснюється у Главі 5.9.5.

⁶⁴ Іноді (наприклад, у деяких країнах) договори про фінансування укладають у день підписання договору ДПП. У інших випадках є можливість відкласти залучення коштів, тому початок будівництва також відкладається на кілька місяців. Найпоширенішим інструментом залучення боргового фінансування є кредитні угоди. Однак на деяких ринках залежно від характеру ризиків проекту можуть використовуватися проектні облігації (тобто емісія облігацій для залучення фінансування на ринках капіталу). У розділі 7 наведені варіанти боргового фінансування, залежно від структури проектного фінансування.

⁶⁵ Навіть якщо управління та технічне обслуговування не почнеться після завершення будівництва, договори О&М мають бути належним чином укладені (підписані) принаймні на момент фінансового закриття, так як кредиторам, і інвесторам потрібна визначеність щодо передачі витрат та ризиків підряднику за договором О&М.

Приватний партнер передає обов'язки та ризики третім особам за допомогою другорядних договорів за винагороду (слід зазначити, що такі треті особи можуть належати до тієї ж групи компаній, будучи акціонером СПК).

У більшості випадків укладається один договір на виконання будівельних робіт з одним підрядником або групою підрядників, що працюють як спільне підприємство. Однак у комплексних проектах іноді укладають кілька договорів для певних частин будівельних робіт.

Наприклад, проект трамвайних мереж може включати поставки, монтажні і будівельні роботи. СПК може укласти один договір із групою компаній, яка розділить роботи між своїми компаніями. Як варіант, СПК може укласти окремі договори з різними групами підрядників щодо окремих елементів трамвайної системи: будівельні роботи, рейки, системи (електрична, сигнальна та комунікаційна) та рухомий склад. У першому випадку ризик належної інтеграції всіх елементів системи передається групі підрядника, тоді як у другому – залишається за СПК.

3. Виконуються будівельні роботи та вносяться кошти (отримані у вигляді кредиту чи власного капіталу) (№3 та №3а). СПК розраховується з будівельними підрядниками (№3с)

Як правило, будівництво починається, коли орган, який здійснює закупівлі, розміщує замовлення на будівництво. Це відбувається після погодження остаточного дизайну проекту та дотримання інших заздалегідь встановлених умов. За дотримання деяких заздалегідь встановлених умов може відповідати орган, що здійснює закупівлі (наприклад, забезпечення сервітуту або права проїзду чи проходу). Інші умови можуть бути висунуті кредиторами (наприклад, остаточне отримання низки дозволів).

У деяких країнах банки можуть встановлювати таку вимогу: акціонери СПК повинні інвестувати власний капітал до початку вибірки позик, наданих кредиторами. В інших країнах вибірка позики розпочинається паралельно з інвестуванням власного капіталу у фіксованому процентному співвідношенні⁶⁶.

Підрядник отримує винагороду за договором на виконання будівельних робіт під час виконання робіт відповідно до умов договору. У деяких проектах він отримує авансові виплати для закупівлі матеріалів, техніки та обладнання, а в інших – відповідну частину винагороди по завершенню робіт.

Однак найпоширеніший підхід полягає у щомісячних виплатах у процесі виконання робіт на основі послідовного та часткового виставлення рахунків за виконані роботи. Як правило, технічні консультанти, які призначаються кредиторами, перевіряють якість робіт.

У договорі на виконання будівельних робіт встановлюється умова, за якою будівельний підрядник повинен надати гарантії, такі як банківські гарантії та/або гарантії материнської компанії, що гарантує належне виконання

⁶⁶ Варіантом підходу *pari passu* («на паритетних умовах») є підхід, коли кредитори просять надати їм акредитив або іншу додаткову гарантію як заздалегідь оформлене забезпечення необхідних обсягів коштів для внесення власного капіталу.

зобов'язань за зазначеним договором перед СПК та кредиторами.

У типовому ДПП, показаному на рисунку 1.10, у якому все фінансування надає приватний сектор (у вигляді власного капіталу чи позикових коштів), приватний партнер отримує платежі від уряду або користувачів лише після завершення робіт та ведення активу в експлуатацію. Однак, якщо певний проект на основі оплати держсектору включає декілька об'єктів, уряд може здійснювати часткові платежі після того, як кожний об'єкт стає готовим до експлуатації, але повна оплата перераховується тільки після введення всіх об'єктів в експлуатацію. Крім того, як описано в розділі 2, існують види ДПП, в яких поєднується державне та приватне фінансування (тобто «співфінансування»). При цьому, державний партнер здійснює оплату під час або після завершення будівництва.

4. Початок експлуатації (№ 4), СПК починає отримувати платежі від уряду та/або користувачів (№ 4b). СПК розраховується із підрядниками за договорами O&M (№ 4c)

У більшості проектів орган, який здійснює закупівлю, дозволяє початок експлуатації лише після завершення будівництва та здачі об'єкта в експлуатацію. Коли договір ґрунтується на платежах користувачів, СПК отримує дозвіл на стягнення платежів зі користувачів (у деяких проектах з модернізацією існуючої транспортної інфраструктури платежі можуть стягуватися з користувачів під час будівництва). Коли договір укладено на умовах оплати держсектору, СПК отримує право почати виставляти рахунки органу, який здійснює закупівлі, із частотою, встановленою договором (наприклад, щомісячно), та відповідно до платіжного механізму, зазначеного у договорі. Рахунки виставляються в результаті на суму, що дорівнює запропонованій винагороді, за вирахуванням відрахувань або скорочень (див. Коментар 1.21).

За рахунок зібраних коштів СПК спочатку здійснює витрати на управління та технічне обслуговування, які зазвичай здійснюються у вигляді виплат підрядникам за договорами O&M. Потім СПК сплачує податки та створює або поповнює резервні фонди відповідно до законодавства та умов договору. Кошти, що залишилися, використовуються для виплати відсотків і погашення заборгованості, а також розподіляються серед акціонерів.

Платежі за управління та технічне обслуговування на користь відповідних підрядників можуть становити фіксовану щорічну суму або змінюватися (у вигляді відсотка від доходів, особливо коли сума доходів проектної компанії залежить від попиту або обсягу). На такі платежі зазвичай поширюються такі ж відрахування та/або заздалегідь оцінені збитки, що впливають на початковий рівень доходів СПК. Таким чином, ризики, пов'язані з виконанням зобов'язань за договором O&M, частково або повністю передаються підрядникам.

На етапі експлуатації здійснюється ряд інвестицій (відновлення або повторні інвестиції, які іноді називаються «капітальним технічним обслуговування» або «витратами життєвого циклу») для підтримки активу в належному стані протягом терміну дії договору. Такі роботи зазвичай виконують відповідні підрядники за договорами O&M, але також допускається укладання окремих договорів на відновлення.

5. Погашення кредитної заборгованості (№5) та виплати власного капіталу

Як правило, умови та графік погашення заборгованості заздалегідь встановлюються в договорах про фінансування та формуються з урахуванням необхідності дотримання Коефіцієнта покриття боргу.

Доходи можна виплачувати акціонерам лише після своєчасного покриття витрат на управління та технічне обслуговування, виплати податків та виконання боргових зобов'язань, а також належного поповнення резервних фондів. У договорах про фінансування зазвичай встановлюються додаткові обмеження щодо виплат акціонерам.

Зрештою підхід полягає у тому, що більшість доходів для акціонерів (у вигляді дивідендів (№ 5b)) утворюється лише на пізніших етапах реалізації договору⁶⁷.

6. Повернення

Строк дії договору спливає відповідно до його умов, за винятком дострокового розірвання (тобто коли договір розривається до закінчення початкового терміну дії внаслідок серйозного порушення з боку приватного партнера, настання форс-мажорних обставин або з ініціативи органу, що здійснює закупівлю).

У цей момент інфраструктура повертається уряду, який може провести повторну конкурсну процедуру на управління активом за новим договором, укласти договір на управління та технічне обслуговування активу на більш короткий термін або ухвалити рішення про самостійне безпосереднє управління активом.

Передача активу у державні руки також найчастіше називається «поверненням». Рекомендується вимагати від приватного партнера повернути інфраструктуру у належному стані. Приватній стороні доведеться здійснити певні вкладення перед поверненням, щоби дотриматися встановлених вимог. Як правило, це робиться протягом останніх років (від 1 до 3 років) до дати закінчення терміну дії договору.

Коментар 1.21: Спеціальна проектна компанія (СПК) як поширена риса ДПП

СПК - це компанія, яка створюється спеціально для укладання відповідного договору ДПП. Переможець конкурсу (як правило, консорціум компаній) створює СПК після прийняття рішення про укладення договору, але до його підписання. Члени консорціуму підписуються на заздалегідь встановлену кількість акцій у компанії (зазначену під час подання конкурсної пропозиції). Договір з органом, який здійснює закупівлі, підписує СПК.

У деяких країнах консорціуму необов'язково створювати СПК для укладання

⁶⁷ Якщо не вжито жодної з таких дій: (i) рефінансування проекту, таким чином сума власного капіталу щодо додаткової заборгованості зменшується; або (ii) передача, повний або частковий продаж новому акціонеру з дотриманням певних обмежень, встановлених за договором.

договору. Проте автори цього Посібника з ДПП вважають створення СПК найкращою практикою для цього.

Створення СПК дає сторонам наступні переваги:

- Створення СПК - це поширена вимога кредиторів з метою надання фінансування за допомогою методів проектного фінансування, оскільки це дозволяє більш ефективно контролювати кредитні ризики. Методи проектного фінансування дозволяють інвесторам власного капіталу обмежувати свої ризики, а також дають вагомий фінансовий важіль, завдяки якому інвесторам (як правило) не потрібно надавати корпоративні гарантії. Крім того, фінансування зазвичай враховується «поза балансом» з погляду інвесторів власного капіталу (див. «Введення у проектне фінансування» у Додатку А).
- Існування СПК також вигідне державній стороні, оскільки це означає, що партнер державної сторони вестиме діяльність лише за певним договором ДПП. Державна сторона (у Запиті на подання конкурсних пропозицій та у договорі) та кредитори часто забороняють СПК працювати над іншими проектами, таким чином щоб єдиною метою її діяльності було виконання робіт та надання послуг у рамках ДПП.

З цієї причини у Запиті на подання конкурсних пропозицій часто вказується необхідність створення СПК. Незважаючи на те, що ця вимога не відноситься до універсальних, автори цього Посібника з ДПП вважають її бажаною, якщо не має конкретних причин, які б перешкождали утворенню СПК. Таку вимогу можна виключити в невеликих проектах, для яких не потрібні методи проектного фінансування (щоб уникнути непотрібних транзакційних витрат за проектом ДПП), або коли договір підписує існуюча компанія (державної форми власності), яка буде перетворена на empresa mixta за допомогою структури спільного підприємства в рамках ДПП.

6.2. Структура договору ДПП («основного») та введення у платіжний механізм

Структуру договору ДПП («основного») визначає державний орган.

Як детально пояснюється у Главі 5, при структуруванні договору враховується ряд аспектів: предмет та зобов'язання, фінансова структура та структура ризиків. При цьому визначаються ключові комерційні умови договору ДПП, насамперед, пов'язані з фінансовими умовами або «фінансовою структурою договору ДПП» (умовами оплати приватному партнеру) та умовами розподілу ризиків або «структурою ризиків за договором ДПП» (умовами розподілу ризиків між сторонами договору). У проектах на основі оплати держсектору платіжний механізм – це основа структури фінансування та ризиків. Його опис наведено в цьому розділі.

Фінансова структура компенсує приватному партнеру його інвестиції та поточні витрати. У ДПП на основі оплати держсектору більшість доходів залежить від операційних показників, а спосіб компенсації витрат приватного партнера зазвичай називається платіжним механізмом.

Платіжний механізм – це основне джерело доходів приватного партнера за виконані ним роботи та надані послуги (проекткування, будівництво та інші будівельні роботи, управління життєвим циклом (капітальне технічне

обслуговування), управління та поточне технічне обслуговування). Інші потенційні доходи можуть набувати форми прямих платежів або грантів на будівельні роботи, операційних грантів або субсидій, права стягувати збори зі споживачів або отримувати доходи від ведення додаткової діяльності (наприклад, готелі, заправки тощо).

Право стягувати платежі з користувачів у ДПП на основі платежів користувачів іноді вважається формою платіжного механізму⁶⁸. Проте у цьому Посібнику з ДПП більш доцільним розглядається використання терміну «платіжний механізм» тільки в контексті ДПП на основі оплати держсектору або ДПП на основі платежів користувачів за наявності чіткої складової державних платежів.

У ДПП на основі оплати держсектору структура платіжного механізму необхідна з низки причин, пов'язаних із необхідністю узгодження інтересів двох сторін та ефективної передачі ризиків.

- ДПП передає ризики, пов'язані з будівництвом, включаючи з термінами будівництва. Платежі слід робити лише після готовності активу до експлуатації, тобто введення його в експлуатацію, оскільки інфраструктурний актив (як державна інвестиція) починає приносити користь користувачу (населенню чи уряду як провайдеру публічної послуги, наприклад, у соціальній інфраструктурі) лише з цього моменту.
- ДПП, особливо у проектах на основі оплати держсектору, спрямовано на надання послуг. Платежі слід робити лише за умови експлуатаційної готовності активу або доступності послуги, яку надає приватний партнер користувачам (коли публічна послуга входить у предмет договору). Для забезпечення належного рівня обслуговування недостатньо просто створити інфраструктуру. Її потрібно підтримувати у справному технічному стані. Отже, послуга, що надається, повинна відповідати експлуатаційним вимогам.
Більше того, платежі мають інтегрованим способом компенсувати не лише витрати на управління, технічне обслуговування та відновлення, а й на початкові капітальні інвестиції. Це означає, що інвестиції (і, отже, будівництво) перебувають під ризиком нестабільної операційної ефективності чи якості обслуговування.
- У ДПП оплату здійснюють за результати, а не засоби їх досягнення. Це стосується рівня інновацій, необхідного для оптимального обслуговування найбільш економічно ефективним способом. Отже, оплата здійснюється не в момент виникнення витрат у приватного партнера, а залежно від того, чи він дотримується вихідних характеристик (синонім експлуатаційних вимог у контексті ДПП).

Існує два основних типи платіжних механізмів (з підвидами та комбінаціями):

- **Платежі за експлуатаційну готовність (доступність):** Оплата здійснюється за умови експлуатаційної готовності активу. Залежно від експлуатаційної готовності передбачено відрахування та скорочення. У

⁶⁸ У деяких посібниках та виданнях всі види платежів та компенсацій, що надаються приватному партнеру (включаючи грантові платежі), а також штрафні санкції або заздалегідь оцінені збитки внаслідок порушення умов договору, вважаються частиною платіжного механізму. Автори цього Посібника з ДПП вважають, що перше є елементом фінансової структури, а останнє – системою, з її з власним сенсом та метою, а саме системою штрафних санкцій (див. Главу 4).

експлуатаційної готовності може бути два значення: доступність для використання або умовна доступність. Перше значення відноситься до фактичної можливості користувача використовувати актив (наприклад, дорогою можна користуватися, коли вона в безпечному для цього стані), а друге – до досягнення рівня обслуговування, встановленого договором (наприклад, не більше ніж одна проїжджа частина або одна смуга із трьох на окремій ділянці дороги закрита). Платежі можуть також залежати від дотримання вимог якості. У деяких проектах, вимоги до якості можуть бути включені в концепцію експлуатаційної готовності. В інших - вимоги до якості відокремлені від вимог до експлуатаційної готовності. У всіх ДПП із платежами за експлуатаційну готовність уряду слід ретельно аналізувати наявність елементів якості, які слід включати до платіжного механізму. Цього можна досягти двома способами: вважати недотримання стандартів якості "відсутністю експлуатаційної готовності" або застосовувати окремі умови для відрахувань з платежів.

- **Платежі за обсяг:** Платежі залежать від кількості користувачів (наприклад, прихована плата за проїзд по безкоштовному шосе) або інших результатів, що вимірюються обсягом (наприклад, кількість кубічних метрів води, очищеної на водоочисних спорудах).

Оскільки платіжний механізм повинен захищати і навіть максимально узгоджувати інтереси, слід ретельно підходити до його вибору. Наприклад, у ДПП з будівництва лікарні уряду потрібно цікавитись не підвищенням попиту на клінічні послуги, що надаються лікарнею, серед населення, а тим, щоб об'єкт охорони здоров'я гарантував належний рівень експлуатаційної готовності або функціональності за параметрами комфорту, простору, безпеки, чистоти та іншими стандартами якості.

Платежі, що залежать від обсягу, мають сенс, коли уряд має на меті максимізувати використання активу (наприклад, громадський транспорт). У деяких проектах для забезпечення якості та розподілу ризиків рекомендується застосовувати платіжні механізми, що базуються на експлуатаційній готовності або якості, з більш обмеженими платежами на основі обсягу.

У ДПП на основі платежів користувачів отримання доходу приватною стороною від публічного використання інфраструктури є потужним стимулом забезпечення експлуатаційної готовності інфраструктури. Проте, приватна сторона менш зацікавлена у забезпеченні якості, якщо це не має істотного впливу на попит на використання інфраструктури. Наприклад, може бути так, що у проекті ДПП платної дороги приватна сторона не має стимулу утримувати дороги чистими від сміття або запобігати затопленню сусідніх ділянок стічними водами з прилеглих об'єктів. Для вирішення таких проблем деякі ДПП на основі платежів користувачів встановлюють мінімальні вимоги до обслуговування або якості, за недотримання яких приватна сторона повинна виплачувати штрафні санкції або заздалегідь оцінені збитки державній стороні або користувачам (наприклад, у вигляді знижок на тарифи для користувачів).

З детальнішим поясненням потенційних розбіжностей та інших особливостей, які необхідно враховувати під час розробки платіжного механізму, можна ознайомитися у Главі 5.

6.3. Приклади різних сфер застосування та структур договорів

Предмет договору та структура можуть значно відрізнятися у різних проектах в одному секторі. Нижче наведені парадигматичні основні варіанти у трьох секторах.

- **Залізниця:** Сфера застосування ДПП може включати наступне:
 - Тільки інфраструктура (уряд в особі державного підприємства зберігає за собою здійснення управління активом, наприклад, ДПП із високошвидкісною залізницею у Франції) або управління інфраструктурою передається іншим приватним партнером за договором;
 - Комплексне створення інфраструктури, надання рухомого складу та управління (наприклад, всі проекти ДПП щодо метро та легкого метро в Іспанії⁶⁹);
 - Тільки постачання та технічне обслуговування рухомого складу, лише обслуговування (з наданням рухомого складу та фінансуванням або без них) або лише певні системи або елементи інфраструктури (наприклад, ДПП високошвидкісної залізниці в Іспанії: електрифікація на противагу системі сигналізації та телекомунікації).
- **Водопостачання:** ДПП у сфері водопостачання може стосуватися наступного:
 - Тільки станції очищення води або групи таких станцій на основі угод про купівлю продукції з регіональним або муніципальним підприємством водопостачання;
 - Модернізації, експлуатації та технічного обслуговування всієї системи, включаючи будівництво, управління та технічне обслуговування всіх станцій, технічне обслуговування мережі водопостачання (трубопроводи, насосні станції) та надання послуги у житлові приміщення (водопостачання);
 - Тільки послуги з управління для забезпечення водопостачання (наприклад, управління збором платежів)⁷⁰.
- **Охорона здоров'я:** ДПП у сфері охорони здоров'я можуть охоплювати наступне:
 - Комплексне створення інфраструктури (лікарні), управління об'єктом та надання медичних послуг;
 - Тільки забезпечення інфраструктурою та її технічне обслуговування, при цьому медичні послуги надає державна установа з охорони здоров'я (така модель в основному використовується в Канаді, Південній Африці, Іспанії та Великій

⁶⁹ Див. «Досвід Іспанії у сфері концесій та ДПП: залізниці та трамвайні мережі». А. Реболло (A. Rebollo) на замовлення Міжамериканського банку розвитку. 2009 р.

⁷⁰ У виданні «Handshake» (щоквартальний журнал Міжнародної фінансової корпорації про ДПП), випуск 1 (травень 2012, повторний випуск), обговорюються ДПП у сфері водопостачання та наводяться цікаві приклади різних проектів. У виданні «Інформаційний довідник з аналітичних досліджень проектів ДПП» (Європейська комісія, 2004 р.) аналізується застосування ДПП у всій Європі, включаючи 10 предметних досліджень проектів очищення води та стічних вод.

- Британії, а також ряді інших країн);
- Тільки надання медичних послуг;
- Тільки медичне обладнання. Яскравим прикладом комплексного/вертикально інтегрованого ДПП у сфері охорони здоров'я у найменш розвиненій країні є ДПП з будівництва лікарні Мазеро в Лесото⁷¹.

7. Як фінансувати проект ДПП на основі приватного фінансування: джерела коштів для покриття витрат на будівництво

Коментар 1.22: Початкове роз'яснення: фондування та фінансування

У цьому Посібнику з ДПП термін «фінансування» використовується для позначення джерела коштів, потрібних на початку проекту для покриття витрат на будівництво інфраструктури. Фінансування зазвичай забезпечується урядом через надлишковий капітал або державні запозичення (у проектах із традиційними (публічними) закупівлями інфраструктури) або приватним сектором через залучення боргового фінансування та власного капіталу (у проектах ДПП).

Фондування загалом означає джерело коштів, що необхідні для виконання платіжних зобов'язань. У контексті ДПП фондування стосується джерела коштів, що у довгостроковій перспективі необхідні для оплати приватному партнеру за внесені інвестиції та покриття витрат на управління і технічне обслуговування об'єкта. Фондування, як правило, здійснюється за рахунок податків (у проектах ДПП на основі оплати держсектору) або отримання плати від користувачів (у проектах ДПП на основі платежів від користувачів). Уряди також можуть залучати більш вузькоспеціалізовані джерела коштів. Одним із найактуальніших є «використання вартості землі⁷²».

⁷¹ Див. документ «Інновації у сфері охорони здоров'я в Лесото», підготовлений Групою з всесвітніх питань охорони здоров'я Каліфорнійського університету в Сан-Франциско та PwC, 2013 р. У виданні «Handshake», випуск № 3 (жовтень 2011 р.), обговорюється роль ДПП та інших форм участі приватного сектора у сфері охорони здоров'я. «Попередні роздуми про передові практики ДПП у сфері охорони здоров'я: огляд різних аналітичних досліджень проектів та прикладів ДПП» (Європейська економічна комісія ООН, Світова організація охорони здоров'я (ВООЗ) та Азійський банк розвитку, проект редакції 2012 р.) включено кілька предметних досліджень різних предметів та структур ДПП у сфері охорони здоров'я. Південноафриканський комітет з ДПП при Національному казначействі наводить 3 тематичні дослідження ДПП у сфері охорони здоров'я, розроблених у країні, у виданні «Аналітичні дослідження проектів державно-приватного партнерства в університетських лікарнях району Х'юмансдорп, лікарнях Пелоні та Центральній лікарні Інкосі АльПт Міністерства фінансів ПАР, 2013). <http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf>

⁷² Використання вартості земельної ділянки (англ. *land value capture*) відображає той факт, що в багатьох інфраструктурних проектах (особливо у сфері транспорту) вартість приватної нерухомості навколо інфраструктури зростає внаслідок покращення її транспортної доступності або безпосереднього відновлення міського середовища у рамках деяких проектів. Такий підхід застосовано у проектах, спрямованих на розвиток транспортної системи - наприклад, у проекті Гайдарабадського метрополітену, закупівлю щодо якого здійснював уряд штату Андхра-Прадеш в Індії. Механізми використання вартості землі спрямовані на збереження або використання частини підвищеної вартості земельних ділянок для компенсації витрат на створення інфраструктури. Ця мета досягається за допомогою різних джерел фінансування, включаючи податок на вартість землі, «податок на покращення» (англ. «*betterment taxes*») або «плату за вплив на розвиток» (англ. «*development impact fees*»). У деяких проектах державний орган та/або інші державні установи, що ведуть спільну діяльність (наприклад, муніципальний уряд у проекті з розвитку метрополітену) можуть взяти на себе зобов'язання щодо створення об'єктів нерухомості на землі, що перебуває у державній власності (наприклад, ADIF, державне підприємство з управління залізничною інфраструктурою в Іспанії). Пояснення цієї та інших концепцій використання вартості землі

Приватний партнер відповідає за залучення та надання коштів на створення активу (тобто, на проектування та будівництво об'єкту до його повноцінного завершення) за винятком частини фінансування, що надається урядом у випадку ДПП зі співфінансуванням. Оскільки даний метод закупівлі передбачає приватне фінансування, усі ресурси (або їх значна частина) для фінансування капітальних витрат надає приватний сектор - див. Коментар 1.22.

Як пояснювалося раніше, ДПП зазвичай передбачає створення переможцем конкурсу спеціальної проектної компанії (СПК) для реалізації проекту (тобто для будівництва, фінансування, управління та технічного обслуговування активу). СПК підписує договір, а отже отримує всі права та переймає на себе всі обов'язки, пов'язані з договором. Таким чином, всі грошові потоки проекту проходять через СПК, а активи та зобов'язання щодо проекту обліковуються у її фінансовій звітності. Як правило, таке явище називають відокремленням (англ. *ring-fencing*) грошових потоків.

Щодо будь-якої приватної компанії, то кошти, спрямовані на інвестування (тобто, фінансування проекту) зазвичай є поєднанням боргового та власного капіталу, що забезпечує оптимізацію податків (за допомогою створення «податкового щита») та ефективність, оскільки зменшує загальну вартість всіх фінансових ресурсів (середньозважену вартість капіталу, WACC).

Найпоширенішим і найефективнішим способом фінансування є використання проектного фінансування. Проектне фінансування дає низку переваг, серед яких більш високий рівень контролю за управлінням проектом та виконанням зобов'язань з боку кредиторів, а також можливість спонсорів залучати сторонні кошти, не беручи безпосередньо зобов'язань перед кредиторами. Для отримання доступу до зазначеного типу фінансування проект повинен відповідати ряду вимог (включаючи конкретні вимоги кредиторів щодо фінансової привабливості (див. далі) і належного обсягу/розміру проекту для компенсування порівняно високих трансакційних витрат, характерних для даного механізму фінансування).

Тому деякі проекти фінансуються за допомогою «корпоративних кредитів» або «корпоративного фінансування». Це означає, що спонсор (акціонер, інвестор власного капіталу) дає повну гарантію щодо фінансування, залученого СПК у формі боргового капіталу, або кошти залучаються на корпоративному рівні та повністю передаються проекту у вигляді власного капіталу (до якого входять частки власного капіталу та субординовані кредити спонсорів - див. розділ 7.2).

Цей розділ пояснює наступне:

- Чому питома вага позикових коштів (або фінансовий важіль) відіграє ключову роль для економічної ефективності проекту, і яким чином найпоширеніша структура фінансування у проектах ДПП ґрунтується на механізмі проектного фінансування (розділ 7.1). У цьому розділі також описано, як орган, що здійснює закупівлі, повинен враховувати комерційну доцільність (доступність), включно з показником доступності боргового капіталу з точки зору приватного спонсора (тобто фінансової привабливості для кредиторів), у процесі оцінки та підготовки проекту.

наведено у розділі 3 звіту «Прискорення процесу створення інфраструктури» (Всесвітній економічний форум, 2014 р.)

- Різні категорії коштів (борговий та власний капітал) та підкатегорії або інструменти, які зазвичай застосовуються у проекті ДПП. Потенційні провайдери коштів відповідно до різних категорій; роль багатосторонніх банків розвитку (ББР) та експортно-кредитних агентств (ЕКА) у фінансуванні проектів (розділ 7.2).
- На що, окрім фінансової привабливості (для кредиторів), звертають увагу уряди у контексті структури приватного фінансування (розділ 7.3).
- Як і чому уряди можуть частково забезпечувати фінансування у формі грантів (співфінансування) поряд із борговим капіталом та інвестуванням у власний капітал з боку приватного сектору (розділ 7.4).
- Як орган, що здійснює закупівлі, може впливати на структуру проектного фінансування (на додаток до участі за допомогою грантів для співфінансування капітальних витрат), і чому йому слід здійснювати такий вплив з метою захисту або подальшого підвищення комерційної доцільності проекту (чи для збільшення бюджетної доступності проекту) за допомогою чітко визначених заходів (розділ 7.5).

Рисунок 1.11 зображує базову структуру балансу проектної компанії ДПП на момент завершення будівництва та початку експлуатації об'єкта.

РИСУНОК 1.11: Спрощений баланс — активи і пасиви проектної компанії ДПП



Прим.: САРЕХ = капітальні витрати.

7.1. Приватне фінансування та проектне фінансування⁷³

Оскільки даний метод закупівлі передбачає приватне фінансування, усі ресурси (або їх більшість) для фінансування капітальних інвестицій надає приватний сектор.

Структура ДПП дає приватному партнеру повноваження щодо створення, управління або використання публічних активів на договірній основі (за дотримання визначених правил та умов). Як правило, приватний партнер створює СПК - зазвичай у формі товариства з обмеженою відповідальністю. Ціль СПК полягає у створенні та подальшому веденні визначеної інфраструктурної комерційної діяльності з використанням об'єкта (об'єктів) інфраструктури.

Приватний партнер відповідає за надання коштів на розвиток комерційної діяльності (тобто на проектування та будівництво активу аж до його завершення), за винятком випадків, коли уряд виступає в ролі співкредитора або співінвестора власного капіталу або, найчастіше, надає частину коштів у ДПП зі співфінансуванням (у формі державного грантового фінансування).

Як і при будь-якій іншій капіталомісткій діяльності, спонсор (інвестор власного капіталу) використовує борговий капітал, як фінансовий важіль для максимізації обсягу залучених інвестицій за рахунок внесеної ним частини інвестицій (власного капіталу). Це відбувається з огляду на обсяг інвестицій та економічну ефективність боргового капіталу за умови його надання за правильними ставками і на належних умовах.

Зазвичай боргове фінансування надається за допомогою механізму проектного фінансування. Проектне фінансування – це безрегресний підхід до боргового фінансування проекту, при якому основою для отримання кредиту є грошовий потік, що генерується виключно самим проектом (кредитори отримують виплати лише з доходів СПК, не маючи права вимоги щодо інвесторів власного капіталу⁷⁴). Зобов'язання проектною компанією відокремлені від зобов'язань інвесторів власного капіталу, а борговий капітал забезпечується грошовими потоками, що генеруються проектом. Фінансування є поєднанням власного капіталу (наданого акціонерами проектною компанією, які у свою чергу є членами консорціуму-переможця конкурсної процедури) та боргового капіталу, наданого комерційними банками або іншими кредиторами⁷⁵. Власний капітал завжди несе проектні збитки раніше за борговий капітал, оскільки платежі за власним капіталом завжди субординовані відносно

⁷³ Окрім Додатку А до цієї Глави, з більш детальною інформацією про проектне фінансування можна ознайомитися у таких джерелах: додаток 1 до «Методичних рекомендацій щодо підготовки, здійснення закупівель та реалізації проектів ДПП» (ЕРЕС, 2012 р.), де проектне фінансування розглянуто у контексті ДПП; «ДПП: основні принципи політик та фінансування» (Е. Р. Ескомб, 2007 р.), розділи 8-12; та «Способи взаємодії з приватним сектором при реалізації ДПП у країнах з ринками, що розвиваються» (Світовий банк: Фаркухарсон, Торрес де Местл та Ескомб спільно з Енсінас, 2011 р.), розділ 5.

⁷⁴ «Безрегресний» означає, що кредитор не може пред'являти вимогу акціонеру компанії у разі невиконання нею зобов'язань. Проте борговий капітал абсолютно без будь-якого права вимоги не дуже поширений у сфері ДПП, особливо на менш розвинених ринках. Бувають ситуації, за яких ініціатор/підрядник є найбільшим, або і єдиним акціонером. За таких умов кредитори зазвичай встановлюють право вимоги (регресу) щодо акціонерів (принаймні, на період будівництва). Тому деякі фахівці також називають цей механізм «фінансуванням з обмеженим регресом».

⁷⁵ Найпоширеніша форма проектного фінансування – довгострокова проектна позика. Проте фінансування також може надаватися у формі проектних облігацій чи короткострокової позики – т. зв. «міні-перм». Більш детальне пояснення наведено в розділі 7.2.1 «Джерела грошових коштів».

обслуговування боргу. Умови покриття боргу встановлюються у програмному документі з управління боргом із зазначенням договірною графіку погашення, що включає власне суму боргу і відсотки. Отже, для власного капіталу потрібна більш висока ціна (прибутковість) порівняно із борговим капіталом (див. каскад грошових потоків у Додатку А).

Оскільки цей підхід до фінансування ґрунтується на надійності майбутніх грошових потоків, вимога кредиторів щодо суттєвого вкладення власного капіталу є ключовою умовою для отримання доступу до кредитних коштів на додаток до стандартних зобов'язань, пов'язаних із мінімальними коефіцієнтами покриття боргу (коефіцієнт покриття боргу протягом терміну дії кредитного договору, LLCR⁷⁶, і особливо – коефіцієнт покриття боргу, DSCR⁷⁷).

За стандартної фінансової структури співвідношення боргового капіталу до власного становить від 60:40 до 80:20. Водночас, як пояснюється далі, деякі проекти можуть мати більш (або менш) агресивні фінансові структури.

Борговий капітал зазвичай вимагає нижчий рівень дохідності, ніж власний капітал (у відсотковому вираженні). Тому з точки зору державного сектора/уряду фінансовий важіль відіграє позитивну роль через нижчу середньозважену вартість капіталу (WACC⁷⁸). Отже, сума платежів, які має здійснювати уряд для забезпечення комерційної доцільності проекту, є нижчою – або, у ДПП на основі платежів користувачів, ймовірність самоокупності проекту є вищою.

Проектне фінансування має важливі переваги.

- Державний орган отримує вигоди від нагляду за веденням та реалізацією проекту з боку кредитора, що є невід'ємною умовою такого механізму фінансування. Надійність грошових потоків має вирішальне значення для проектного фінансування, оскільки грошові потоки від проекту є єдиним джерелом погашення боргу. Таким чином, кредитори забезпечують ще один рівень комплексної перевірки (дью ділідженс) на додаток до оцінки проекту з боку уряду та комплексної перевірки проекту учасниками конкурсу.
- Проектне фінансування дозволяє спонсорам (акціонерам) залучати сторонні кошти без прямої відповідальності перед кредиторами. Це відкриває додаткові можливості інвестування власного капіталу в більшу кількість проектів та підтримує здорову фінансову структуру на корпоративному/холдинговому рівні.

У зв'язку з цим уряду потрібно приділяти увагу чиннику фінансової привабливості (для кредиторів) при оцінці та структуруванні проекту ДПП.

⁷⁶ LLCR оцінює здатність проектною компанією виконати свої (залишкові) боргові зобов'язання за допомогою поділу чистої приведеної вартості (NPV) всіх прогнозованих грошових потоків, доступних для обслуговування боргу, на непогашену заборгованість протягом відповідного періоду.

⁷⁷ DSCR оцінює спроможність проектною компанією щорічно здійснювати виплати за своїми борговими зобов'язаннями; розраховується шляхом поділу прогнозованого операційного потоку коштів на суму покриття боргу у відповідному році. Наприклад, коефіцієнт 1,2 означає, що наявний грошовий потік у 1,2 рази перевищує кошти необхідні для обслуговування боргу за вказаний рік. Це означає, що чисті операційні доходи можуть бути зменшені на 20%, і це не вплине на здатність компанії виплачувати борг.

⁷⁸ Середньозважена вартість капіталу (WACC) - це середня вартість всіх джерел приватного фінансування проекту. Це середньозважена вартість ресурсів у формі власного капіталу та вартість боргових зобов'язань.

Фінансова привабливість (для кредиторів) (англ. *bankability*) – це невід'ємний елемент комерційної доцільності проекту (перевірка комерційної доцільності, включно з оцінкою фінансової привабливості, є частиною етапу Оцінки, що описаний у Главі 4).

Фінансова привабливість (для кредиторів) проекту може визначатися як здатність проекту бути привабливим для потенційних кредиторів у якості інвестиції, прийнятної для кредитування на умовах проектного фінансування. Більш високий показник фінансової привабливості означає доступ до додаткового фондування та/або кращих умов з точки зору суми боргу (фінансового важеля), терміну кредитування та витрат на кредитування. Сума заборгованості та, відповідно, питома вага позикових коштів залежатимуть від прогнозованих грошових потоків, доступних протягом кожного року для обслуговування боргу (отже, від прогнозованої суми доходу, розрахованої кредиторами та/або їх консультантами під час процедури комплексної перевірки) та їхньої надійності. Якщо потенційні кредитори вважають, що у проекту неприпустимий рівень ризиків та невизначеності, вони не надають фінансування, тобто проект не є фінансово привабливим для кредиторів⁷⁹. Міркування кредиторів при оцінці проекту більш детально описані у Коментарі 1.23.

Коментар 1.23: Основні чинники прийняття рішень кредиторами щодо проекту

- Впевненість у наявності грошових потоків, генерованих проектом, що необхідні для дотримання вимог щодо обслуговування боргу.
- Достатність проектних грошових потоків для отримання очікуваного (чи достатнього) прибутку для інвестора власного капіталу.
- Кредитоспроможність державного сектора (з точки зору дотримання зобов'язань).
- Надійність та стабільність законодавчої бази у сфері ДПП.
- Ефективність та здійсненність договору ДПП та пов'язаних з ним угод.
- Довіра до системи нормативного регулювання.
- Право «на вступ в проект» (right to step in) у разі провалу проекту та наявності альтернативних підрядників.
- Здатність підрядників виконувати свої зобов'язання та якість їхнього керівництва.
- Кредитоспроможність підрядників та якість їх гарантій.
- Ризики повинні бути зрозумілими, контрольованими, обмеженими та належним чином розподіленими.
- Прийнятність умов припинення проекту (що забезпечують достатній захист боргу).
- Репутаційні наслідки проекту (екологічні та соціальні)⁸⁰.
- Наявність та ефективність страхового покриття.

Джерело: Адаптовано за матеріалами Світового банку - Фаркухарсон, Торрес де Местле, Ескомб, Енсінас (2011 р.)

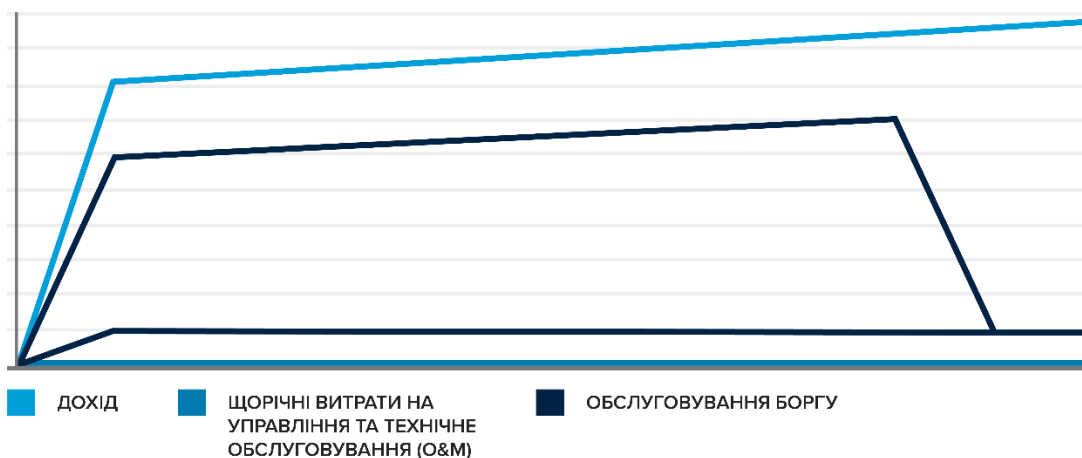
⁷⁹ Характеристики проектного фінансування та позик на основі проектних ризиків мають також інші наслідки для майбутнього договору на додаток до структури ризиків та фінансової здійсненності: у цьому розділі більш детально пояснюється забезпечення «прав кредитора» на вступ в проект.

⁸⁰ Багато комерційних кредиторів, а також всі ББР оцінюють проект на відповідність т. зв. «Принципам Екватора». Див. <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep>

Вищі обсяги кредитного фінансування або ступінь застосування фінансового важеля будуть можливими (з точки зору кредитора) за умови вищої передбачуваності та стабільності грошових потоків, а також нижчих ризиків. У цьому контексті проекти ДПП з оплатою держсектора, особливо ті, що здійснюються на основі платежів за експлуатаційну готовність (доступність), можуть отримувати перевагу у вигляді вищого обсягу кредитного фінансування/питомої ваги позикових коштів (фінансового важеля) зважаючи на менший обсяг зобов'язань з точки зору коефіцієнта покриття боргу, DSCR (див. Рисунок 1.12).

РИСУНОК 1.12: Коефіцієнт покриття боргу (DSCR)

DSCR = 1,4X



DSCR = 1,2X



DSCR у розмірі 1,2 звільняє грошовий потік, дозволяючи збільшити обсяг боргового капіталу і, відповідно, збільшити Фінансовий важіль та внутрішню норму дохідності власного капіталу, що у свою чергу дає потенційному учаснику конкурсу можливість знизити показник запитуваного рівня дохідності.

Прим.: DSCR = коефіцієнт покриття боргу; O&M = управління та технічне обслуговування.

Проте надмірна питома вага позикових коштів (фінансовий важіль) може поставити під загрозу стійкість та цілісність проекту ДПП, збільшивши

ймовірність неплатоспроможності та банкрутства СПК. З цієї причини для договорів ДПП зазвичай потрібний мінімальний рівень власного капіталу або встановлений максимальний показник питомої ваги позикових коштів (див. розділ 7.3).

Таким чином, фінансовий пакет у контексті ДПП - поєднання власного і позикового капіталу зі значною питомою вагою позикових коштів. Деякі проекти в економічно розвинених країнах можуть відрізнятися дуже високою (до 90%) або нижчою (близько 60%) питомою вагою позикових коштів, залежно від профілю ризиків проекту. Як правило, проекти із значним ризиком недостатнього попиту і, відповідно, менш передбачуваними потоками грошових коштів мають нижчу питому вагу позикових коштів, а ДПП на основі платежів за експлуатаційну готовність (доступність) з відносно незначними ризиками і, відповідно, дуже стабільними грошовими потоками відрізняються високим рівнем фінансового важеля. У країнах з ринками, що формуються та розвиваються цей діапазон становить від 50 до 80 %.

У наступному підрозділі описані різні види позикового капіталу і коротко представлені деякі стратегії фінансового структурування, що можуть використовуватися приватним сектором задля підвищення ефективності. У наступному підрозділі також міститься пояснення щодо джерел фінансування та різноманітних інструментів для інвестування власного капіталу.

Коментар 1.24: Основні елементи фінансової структури проекту ДПП

- Типова фінансова структура заснована на методах проектного фінансування без регресу/з обмеженим регресом, що обмежують ризики інвестора/ініціатора проекту та доповнюють комплексну перевірку (дью ділідженс) і нагляд з боку кредиторів.
- СПК фінансує проект (актив) за допомогою поєднання позикового та власного капіталу.
- Як правило, у проектах ДПП спеціальні проектні компанії (СПК) відрізняються вищими показниками питомої ваги позикових коштів у порівнянні з іншими компаніями. Це відбувається за рахунок вищого рівня передбачуваності їх доходів та інших засобів комерційного захисту, властивих ДПП.
- Більший обсяг кредитних коштів забезпечує більш високу ефективність з точки зору вартості капіталу. Це збільшує можливості ініціаторів проекту щодо розширення їхньої комерційної діяльності та інвестування в інші проекти (у певних рамках).
- Фінансова привабливість (для кредиторів) – один із основних елементів доцільності проекту у контексті закупівель у сфері ДПП. Договірна структура має сприяти фінансовій привабливості/доцільності проекту, у іншому випадку буде неможливо забезпечити прийнятне співвідношення ціни та якості (VfM). Однак якщо грошові потоки, генеровані проектом, не характеризуються високою стабільністю, надто велика сума заборгованості може поставити під загрозу стійкість проектного договору у довгостроковій перспективі.

7.2. Фінансова структура: категорії, інструменти та джерела коштів (постачальники коштів) — фінансова стратегія спонсора/приватного партнера⁸¹

7.2.1. Джерела коштів

Як і в будь-якій корпоративній фінансовій структурі, двома основними типами коштів, що залучаються проектною компанією, є позиковий (борговий) та власний (акціонерний) капітал.

Позиковий капітал може надаватися у формі позик чи облігацій. Власний капітал може набувати форми чистого власного капіталу або часток капіталу, а також квазікапіталу (другорядного або субординованого боргу, мезонінного боргу тощо). Вони більш пріоритетні, ніж частки власного капіталу, але при цьому субординовані щодо старшого боргу або основного боргу.

Існує величезна кількість джерел та підкатегорій основних видів коштів. Основні з них наведені нижче (див. таблицю 1.6 на наступній сторінці).

⁸¹ Додаткова інформація з цієї теми наведена в додатку А до Глави 5.

ТАБЛИЦЯ 1.6: Джерела та провайдери коштів

Основна категорія/інструмент	Провайдери коштів та їх основні характеристики
Власний капітал	
Частки капіталу	<p>Як правило, підрядник/промисловий забудовник, зацікавлений у будівництві та/або управлінні та технічному обслуговуванні активу.</p> <p>Іноді - фінансовий інвестор (тобто не промисловий партнер), зазвичай, виступає співінвестором. Як правило, це інфраструктурні фонди та інші інвестори ризикового капіталу (у деяких випадках інституційний інвестор здійснює вкладення безпосередньо у проект). (Див. короткий опис ролі інфраструктурних фондів та інших фінансових інвесторів у Коментарі 1.25).</p> <p>У деяких випадках уряди можуть діяти як фінансові партнери, інвестуючи у частки власного капіталу в СПК. При цьому інвестиції надаються безпосередньо органом, який здійснює закупівлю, або через структуровані фонди довірчого власника або за допомогою «стратегічних інвестиційних фондів» (див. Главу 5.5).</p> <p>На високорозвинених ринках дедалі частіше зустрічаються т. зв. роздрібні інвестори, які приєднуються до проектною структурі шляхом первинного публічного розміщення акцій на біржі⁸²</p>
Другорядний або субординований борг, мезонінний борг	<p>Зазвичай надається акціонерами промислового забудовника/підрядника з метою податкової оптимізації.</p> <p>Може надаватися сторонніми фінансовими інвесторами (включаючи уряд, у деяких вищевказаних випадках) для забезпечення вищого рівня захисту, але з більш високою прибутковістю порівняно з традиційним боргом.</p>
Борг (пріоритетний борг)	
Позики – проміжні/короткострокові позики або міні-перми, довгострокові позики	<p>Комерційні та інвестиційні банки – найпоширеніші провайдери позикового капіталу. Серед інших джерел, наприклад:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Багатосторонні банки розвитку (ББР): Багатосторонні/регіональні банки розвитку (Світовий банк, Міжнародна фінансова корпорація, Міжамериканський банк розвитку, Банк розвитку Латинської Америки, Азійський банк розвитку, Африканський банк розвитку тощо). Див. розділ 7.2.3. • Експортно-кредитні агентства (ЕКА): ЕКА та/або двосторонні банки розвитку. Див. Коментар 1.26. • Національні банки розвитку (НБР): Національні банки розвитку або національні фінансові відомства (наприклад, Banobras у Мексиці, Банк розвитку Бразилії (BNDES), Instituto de Credito Oficial в Іспанії тощо). Див. розділ 7.4.1. <p>Слід зазначити, що ББР, ЕКА, а також НБР можуть</p>

⁸² Див. розділ 3.4. (Залучення роздрібних інвесторів) у виданні «Прокладаючи шлях: максимізація цінності приватного фінансування у інфраструктурі» (Всесвітній економічний форум, 2010 р.), с. 69.

	<p>надавати фінансування чи сприяти доступу до фінансування за допомогою гарантій (іноді у випадку ЕКА – шляхом страхування кредитних ризиків).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Інституційні інвестори: Останнім часом на більш розвинених ринках інституційні інвестори (такі як пенсійні фонди, страхові компанії та суверенні фонди) надають позиковий капітал для проектів ДПП - як правило, у формі проектних облігацій за схемою приватного розміщення як пояснюється нижче. • Тіньові кредитори та позикові кошти: Деякі спеціалізовані інфраструктурні фонди також можуть забезпечувати проекти ДПП позиковим капіталом. <p>Найчастіше в якості проектних позик (позик, які бере СПК) використовуються довгострокові позики. Однак у деяких проектах приватні партнери віддають перевагу короткостроковим позикам з метою рефінансування у встановлений термін (або приватні партнери можуть бути змушені вдаватися до такого варіанту залежно від початкової здатності відповідного ринку надавати довгострокові позики).</p> <p>Короткострокові позики або позики з метою рефінансування називають «позики на короткостроковій основі» або «міні-перми» у випадку, якщо вони структуровані в рамках проектного фінансування (тобто на основі кредитоспроможності проекту), на протиположність позикам, що повністю забезпечуються спонсором, (такі позики зазвичай називаються проміжними позиками)⁸³.</p>
Облігації, або проектні облігації ⁸⁴	<p>Облігації як борговий інструмент переважно приходять із «ринків капіталу», тобто, від інституційних інвесторів (пенсійні та накопичувальні фонди, страхові компанії та суверенні фонди), заможних та надзвичайно заможних інвесторів (безпосередньо або через т. зв. «сімейні офіси»), за допомогою первинного публічного розміщення акцій (IPO) або прямого/безпосереднього їх розміщення. На деяких ринках та у деяких проектах за допомогою облігацій також можна залучати кошти від роздрібних інвесторів.</p> <p>Деякі країни з ринками, що розвиваються (наприклад, Чилі, Мексика, Перу, а також інші країни Латинської Америки) все більше покладаються на проектні облігації як на спосіб фінансування інфраструктурних проектів через місцевих інституційних інвесторів або міжнародних інвесторів⁸⁵.</p>

⁸³ Міні-перми можуть бути «м'якими» (більш гнучкими) або «жорсткими» (менш гнучкими). У випадку «м'якого» міні-перму: якщо рефінансування не відбулося на момент настання дати повного погашення позики, термін позики продовжується за допомогою механізму «повного перерахування вільних коштів» (тобто весь доступний після вирахування витрат грошовий потік використовується для погашення позики до її повного погашення). У випадку «жорсткого» міні-перму така гнучкість не передбачена. Таким чином, позичальник визнається таким, що не виконав свої зобов'язання за відсутності рефінансування станом на дату (або до дати) повного погашення початкової позики.

⁸⁴ Облігація - це боргова інвестиція у вільному обігу, за якою інвестор дає кошти в кредит приватному партнеру на певний період часу за змінною або фіксованою процентною ставкою для реалізації проекту. При фінансуванні за допомогою облігацій боржник випускає боргові зобов'язання, які купують один або кілька інвесторів (включаючи роздрібних інвесторів, коли випуск боргових зобов'язань для залучення коштів здійснюється у формі первинного публічного розміщення, IPO). Фінансування за допомогою облігацій також вважається формою «відмови від посередництва» (англ. *disintermediation*): тобто, між позичальником та кінцевим інвестором немає посередника на кшталт банку.

⁸⁵ Більш знаковим прикладом, історія якого сягає кінця минулого століття, є Чилі. Один із найпоказовіших проектів – шосе під назвою «Костанера Норте», структура якого включала кредит зі страховим покриттям, наданий Міжамериканським банком розвитку, із спільними гарантіями щодо заборгованості від вузькоспеціалізованої страхової компанії «Амбас». Ці та інші характеристики проектних облігацій, а також роль інституційних інвесторів описані у виданні «Найкращі практики фінансування проектів ДПП у

	Крім того, деякі багатосторонні чи національні установи можуть виступати у ролі покупців/інвесторів для стимулювання інфраструктурних ринків капіталу.
Інші боргові структури	Проекти ДПП можуть охоплювати інші інструменти та структури фінансування (особливо в проектах ДПП, у яких основні капітальні витрати стосуються обладнання та поставок), такі як лізинг (операційний або фінансовий), товарні кредити, фінансування постачальниками (коли постачальник обладнання надає відстрочку платежу, як правило у вигляді гарантійних векселів, які можна дисконтувати з регресом або без) або структури ісламського фінансування.

Прим.: Тіньове кредитування означає позики, що надаються «тіньовими банками», що включають всіх операторів за межами регульованої банківської системи, які виконують ключові банківські функції, і займаються посередництвом у сфері кредитування (приймають депозити вкладників і видають кредити позичальникам). Інвестиційні фонди відкритого типу, що вкладають кошти у короткострокові зобов'язання, які об'єднують кошти інвесторів на придбання біржових облігацій (корпоративних боргових розписок) або іпотечних цінних паперів, також вважаються тіньовими банками (Джерело: МВФ, «Фінансування та розвиток». Доступ за посиланням: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm>)

Латинській Америці», виданому за підсумками конференції, проведеної у травні 2011 у Вашингтоні. Документ підготовано на замовлення Інституту Світового банку та PPIAF за підтримки уряду Іспанії та BBVA.

Коментар 1.25: Інфраструктурні фонди та фінансові партнери⁸⁶

Основним провайдером власного капіталу у нових проектах країн, що розвиваються, зазвичай є підрядник. У більшості будівельних консорціумів є спеціальний підрозділ або дочірнє підприємство, яке керує їхньою діяльністю у сфері ДПП та інвестує власний капітал у СПК.

Однак фінансовий інвестор у чистому вигляді (тобто інвестор без інтересу до участі у проекті ДПП, окрім як інвестування у власний капітал) також може бути пайовим партнером.

Найпоширеніша категорія фінансового інвестора – інфраструктурний фонд. Структура таких фондів схожа на структуру будь-якого іншого інвестиційного фонду (наприклад, фонду прямих інвестицій). У таких фондах група початкових інвесторів вкладає свої кошти (на умовах обмеженого партнерства), а «управляюча компанія» відповідає за управління цими коштами, інвестування від імені т. зв. обмежених партнерів (LP) або контроль за активами протягом терміну існування фонду.

Типовий інвестор фонду (обмежений партнер) – це інституційний інвестор (пенсійний фонд, суверенний фонд, страхова компанія тощо), але обмеженими партнерами можуть також виступати «сімейні офіси» (компанії, що займаються управлінням інвестиціями та/чи статками заможних сімей), заможні приватні особи і навіть банки. Деякі обмежені партнери дедалі частіше надають перевагу інвестуванню безпосередньо в проекти за допомогою власних платформ (як правило, лише у великих проектах).

Фінансові інвестори у проекти ДПП та інфраструктуру, включаючи інфраструктурні фонди, більшою мірою зацікавлені у проектах, що уже перебувають на етапі управління (щоб уникнути ризиків, пов'язаних із будівництвом, а також одразу отримати доступ до прибутків, які генерує СПК - тобто коштів, що розподіляються проектною компанією). Їхні інвестиції в активи під час їх експлуатації також позитивно позначаються на будівельній промисловості, оскільки вони допомагають забудовникам забезпечити оборот капіталу і отримувати кошти для інвестування в нові проекти. Проте урядам слід також заохочувати участь інвесторів у грінфілд-проектах (DBFOM) для збільшення спроможності будівельного ринку у контексті тієї чи іншої програми ДПП.

Урядам варто позитивно оцінювати потенційну участь спеціалізованих фінансових інвесторів у програмах ДПП та проактивно налагоджувати з ними взаємодію. Слід ретельно структурувати договори для забезпечення участі в проектах таких інвесторів власного капіталу (наприклад, з метою створення умов для залучення таких інвесторів, договір ДПП має передбачати певну ступінь гнучкості щодо передачі часток власного капіталу).

7.2.2. Основи фінансового структурування та фінансової стратегії

Фінансовим структуруванням (з точки зору приватного сектору/спонсорів) називають механізм комбінування коштів, які будуть використовуватися для фінансування проекту. Особливо важливими у даному контексті є сума позикового капіталу та умови погашення заборгованості. Належна фінансова структура дозволить максимізувати внутрішню норму прибутку власного капіталу (IRR) приватного партнера (або, при досягненні цільового показника IRR, дозволить досягнути більш конкурентної цінової пропозиції в рамках конкурсної процедури).

⁸⁶ З більш детальною інформацією щодо цього питання можна ознайомитися у таких джерелах: «Інвестиції пенсійних фондів у інфраструктуру. Дослідження» (ОЕСР, вересень 2011 р.); «Інституційне інвестування в інфраструктуру в країнах з ринками та економіками перехідного періоду» (PPIAF, 2014 р.); «Що далі? Дослідження Deloitte щодо інвесторів у інфраструктуру» (2013 р.); «Що таке інфраструктурні фонди?» (Келлі де Понт, Probitas Partners, 2009 р.)

Фінансове структурування включає аналіз та прийняття рішення стосовно боргових інструментів за наявності кількох таких інструментів (наприклад, позики або облігації), а також потенційне визначення різних траншів або різних кредитних угод (наприклад, чи залучати субординований кредит, покриття якого буде дорожчим, але більш гнучким, ніж у випадку із пріоритетним (старшим) боргом).

На більш детальному рівні при фінансовому структуруванні також визначається кілька наступних аспектів: порядок та терміни вибірки коштів, умови погашення заборгованості з різних джерел фінансування та необхідна фінансова підтримка (наприклад, гарантії материнської компанії, банківські гарантії) спонсорів та ключових субпідрядників.

Власний капітал завжди виділяється (або гарантується) до подання конкурсної пропозиції. По суті, для подання конкурсної пропозиції потрібне належним чином засвідчене зобов'язання учасника конкурсу інвестувати капітал відповідно до вимог запиту на подання конкурсних пропозицій або згідно з наданим фінансовим планом.

Залучення позикового капіталу може здійснюватися до подачі конкурсної пропозиції, якщо цього вимагає конкурсна процедура. Ця вимога зазвичай встановлюється за наявності переговорної процедури та інших інтерактивних процедур⁸⁷, а також у випадку процедури, за якої здійснюється попередній відбір учасників конкурсу (з подальшим складенням «короткого списку» учасників конкурсу). Загальноприйнятим підходом (за умови відкритої конкурсної процедури) вважається встановлення вимог щодо підтвердження наявності коштів для фінансування⁸⁸. Цей аспект детальніше описаний у розділі 7.3.

Потенційний учасник конкурсу повинен проаналізувати різні варіанти джерел фінансування при підготовці конкурсної пропозиції (або на ранньому етапі при проведенні попередньої оцінки можливостей, до прийняття рішення про інвестування значних ресурсів у рамках конкурсної пропозиції). Учасник конкурсу має врахувати такі варіанти та підходи до фінансового структурування для визначення фінансової моделі базового сценарію.

Термін «фінансова стратегія» може заплутати, оскільки він перекликається із фінансовим структуруванням. У цьому Посібнику з ДПП фінансова стратегія означає рішення про те, коли і яким способом взаємодіяти з провайдерами фінансування, особливо з кредиторами (наприклад, коли подання конкурсної пропозиції не потребує надання повного пакета фінансової документації⁸⁹).

⁸⁷ У розділі 10 («Огляд процесу ДПП») цієї глави міститься огляд різних конкурсних процедур. У Додатку А до розділу 3 це питання описано детальніше.

⁸⁸ На ринках з невеликою кількістю фінансових установ, які можуть фінансувати проект на довгостроковій основі, допускається *відсутність* вимоги щодо подання пакету фінансової документації для подання конкурсної пропозиції. За таких обставин уряд може вважати за доцільне надати переможцю конкурсу можливість залучення кредиторів уже після перемоги у конкурсі. У цей період він матиме доступ до всіх наявних кредиторів на ринку.

⁸⁹ У цьому випадку учасник конкурсу може заздалегідь обрати кредиторів (призначивши уповноваженого з питань залучення фінансування або навіть отримавши зобов'язання щодо надання боргового фінансування) чи підготувати свою фінансову пропозицію на основі листів підтримки, наданих різними банками, без домовленостей про ексклюзивність з метою подальшого вибору найбільш вигідної позики після прийняття рішення про укладення договору. Ці аспекти детальніше пояснені у розділі 7.5. У Додатку 1 до розділу 5 міститься загальний аналіз процесу підготовки конкурсної пропозиції та залучення коштів.

Фінансова стратегія включає аналіз двох потенційних варіантів залучення і структурування позикового капіталу.

- Короткострокові позики з прийняттям ризику, пов'язаного з рефінансуванням позики (як правило, після етапу будівництва). Їх також називають «проміжні позики» або «міні-перм» (якщо короткострокова позика залучається на умовах проектного фінансування). Це забезпечує доступ до потенційних вигід⁹⁰, пов'язаних зі зменшенням ризиків проекту після завершення будівництва та появою більш істотних можливостей для переходу від ринку боргових зобов'язань до ринків капіталу (від кредиту до облігацій), а також потенційним зниженням процентних ставок.
- Початкова довгострокова позика на умовах проектного фінансування. Такий підхід пропонує менше гнучкості щодо свопів процентних ставок (найпоширеніша схема для мінімізації відсоткових ризиків; як правило є вимогою кредиторів), але при цьому забезпечує більш високий рівень визначеності та зменшує ризики. Коли механізм проектного фінансування ґрунтується на випуску облігацій на ринках капіталу, реалізація фінансового пакета здійснюється більш комплексно. Відмова від посередництва або залучення коштів через ринки капіталу – варіант лише для країн з активними національними інституційними інвесторами (пенсійними фондами, страховими компаніями) або з доступом до глобальних інституційних інвесторів, які зазвичай висувають вимоги щодо кредитного рейтингу, встановленого міжнародно визнаним рейтинговим агентством⁹¹.

З точки зору державного сектору, доступ до фінансування є одним із ключових елементів успішності ДПП, а також попередньою умовою, якої необхідно дотримуватися уряду для впровадження проекту/програми ДПП.

Як зазначалося у розділі 5.6 (підпункт «а», фінансові виклики), ДПП може виявитися неефективним інструментом у країнах, які не мають належного доступу до фінансування (немає мінімально необхідної кількості кредиторів та можливості довгострокового кредитування, наприклад, більше ніж на 10 років). За деяких обставин уряд може допомогти частково покрити фінансування, якого не вистачає (з точки зору обсягу позикового капіталу, доступного на відповідному ринку) шляхом надання частини позикового капіталу через національний банк або інше національну фінансову установу (див. наступний розділ). Уряд також може взяти на себе всі або деякі валютні ризики для забезпечення доступу до міжнародного фінансування проектів. У інших

⁹⁰ Вигодою, яка отримується у випадку рефінансування, можна частково скористатися завдяки механізму розподілу прибутку від рефінансування. Див. «Рекомендації: розрахунок частки державного органу від прибутку з рефінансування» (Казначейство Великої Британії, 2008 р.)

⁹¹ Фінансування за допомогою проектних облігацій – поширений варіант для країн із високорозвиненими ринками капіталу. Утім, воно найчастіше застосовується для рефінансування (за допомогою проміжних позик до випуску облігацій, т. зв. «bridge to bonds»), а не для фінансування будівництва. Цей механізм надає доступ до більшого обсягу ресурсів для довгострокового фінансування, зазвичай з більш тривалими термінами погашення боргу. Водночас фінансування за допомогою облігацій є менш гнучким фінансовим рішенням (оскільки вибірку коштів часто не можна здійснювати поетапно). Проте останнім часом у високорозвинених країнах з'являється практика відкладеної вибірки коштів за облігаційними позиками. У Додатку 6А міститься додаткова інформація про проектні облігації, які використовуються як спосіб залучення позикового капіталу у рамках проекту. Для отримання інформації про кредитні рейтинги та методики кредитних рейтингових агентств див. веб-сторінки відповідних кредитних агентств.

випадках ключову роль зазвичай відіграє фінансова підтримка ББР.

Проте навіть за наявності на фінансовому ринку достатніх можливостей для «поглинання» (забезпечення) значних обсягів боргових коштів, деякі проекти все одно можуть бути неприйнятними для ринку кредитування через неприпустимість профілю ризиків (навіть якщо він структурований належним чином). Також інколи можуть бути проекти, масштаб яких перевищує спроможності фінансового ринку. Це явище детальніше описано у розділах 7.3 та 7.4.

Фінансове структурування та фінансова стратегія відносяться до зони відповідальності приватного інвестора. Таким чином, уряд не повинен обмежувати вибір джерел фінансування приватного інвестора (наприклад, наполягаючи на залученні місцевих банків) або вибір фінансових інструментів чи структур, які слід застосовувати (за винятком встановлення максимального значення питомої ваги позикових коштів або вимог щодо конкуренції між кредиторами (якщо це доцільно) (див. розділ 7.5).

У Додатку 6А наведено детальніші пояснення фінансового структурування та процесу залучення коштів.

7.2.3. Роль багатосторонніх банків розвитку (ББР)⁹²

Багатосторонні банки розвитку, такі як Група Світового банку (як правило, представлена Міжнародною фінансовою корпорацією, МФК), Міжамериканський банк розвитку (безпосередньо або в особі Міжамериканської інвестиційної корпорації), Азійський банк розвитку, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк⁹³, Африканський банк розвитку та Ісламський банк розвитку, відіграють значну роль у сфері ДПП у країнах з ринками, що формуються та розвиваються. Серед інших інституцій, діяльність яких зосереджена переважно на регіональному рівні, - Банк розвитку Латинської Америки, Центральноамериканський банк економічної інтеграції та ін.

Багатосторонні банки розвитку найчастіше забезпечують фінансування проектів (ДПП та інших державних чи приватних проектів) у твердій валюті, на довгостроковій основі. Зазвичай вони пропонують більші строки кредитування у порівнянні з комерційними кредиторами, які не завжди мають змогу запропонувати достатню тривалість чи обсяг проектного фінансування. Наявність таких інституцій захищає комерційних кредиторів за допомогою структури позик А/В завдяки статусу привілейованого кредитора, яким наділяється більшість багатосторонніх банків розвитку. Позика типу «А» надається багатостороннім банком розвитку, а позика «В» - це синдикована комерційна позика, що надається комерційними кредиторами, яка

⁹² Ці та інші функції багатосторонніх банків розвитку описані у виданні *«Інвестиційне фінансування в умовах кризи: роль багатосторонніх банків розвитку»* (Челскі та інші, 2013 р.). Також див. видання *«Прокладаючи шлях»* (ВЕФ, 2010 р.), розділ 2.3, та «Багатосторонні банки: розвиток навичок та ринків», зі стор. 41.

⁹³ Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), вочевидь, є міжнародною фінансовою інституцією, але деякі фахівці вважають його багатостороннім банком розвитку. ЄІБ вносить кредитування проектів у країнах з ринками, що формуються і розвиваються, які включені до його стратегії та кредитного портфелю, водночас основна його діяльність ведеться в межах ЄС.

опосередковано захищена положеннями про взаємне невиконання зобов'язань (крос-дефолт). Участь у проекті ББР може відігравати ключову роль для міжнародних комерційних банків, які беруть на себе проектні ризики на ринку, що розвивається, і погоджуються надати міжнародне фінансування.

Також ББР може надавати гарантії (щодо частини ризиків - часткові гарантії) або конкретні гарантії щодо політичних ризиків як комерційним банкам, так і інвесторам (наприклад, такі гарантії надає Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій (MIGA), що входить до Групи Світового банку.) Існує безліч прикладів надання часткових гарантій.

Цікавим прикладом є участь Міжамериканського банку розвитку (МБР) у проекті IIRSA (Ініціатива з інтеграції регіональної інфраструктури Південної Америки) у Перу. «Амазонас Норте» (ісп. *Amazonas Norte*) - це мережа платних доріг на півночі Перу загальною протяжністю 960 км, яка пов'язує Амазонський регіон у східній частині країни з тихоокеанським узбережжям. Фінансування проекту здійснювалося за допомогою проектних облігацій, виданих відповідно до правила 144-А (в рамках Закону США про цінні папери), на суму 224 мільйони доларів США на основі свідоцтв про визнання права на отримання щорічного платежу за виконану роботу (CRPAO), виданих урядом, який також отримав часткову гарантію на суму 60 мільйонів доларів США від МБР. Цей приклад показує, якими способами ББР можуть забезпечувати реалізацію складних фінансових рішень у країнах з ринками, що формуються та розвиваються.

Останнім часом такі інституції почали створювати власні інфраструктурні фонди (у 2011 р. МФК заснувала інфраструктурний фонд⁹⁴ на суму 1 мільярд доларів США) або надавати кошти приватним інфраструктурним фондам на умовах обмеженого партнерства (LP).

Утім, підтримка ББР у контексті ДПП полягає не лише у наданні фінансування. Зокрема, вона може включати:

- Допомогу з ідентифікацією та відбором проектів;
- Надання підтримки при структуруванні ДПП, виступають у ролі радників уряду або забезпечення фондування для залучення радників з метою створення кращої структури та архітектури проектів ДПП;
- Консультування з питань впровадження політик для вдосконалення рамкового регулювання та політик у сфері ДПП.

⁹⁴ Фонд був сформований у 2013 р. за участі 11 інвесторів: МФК та Суверенний фонд добробуту Сінгапуру, GIC (Інвестиційна корпорація уряду Сінгапуру, суверенний фонд Сінгапуру) стали основними інвесторами, водночас було залучено ще 9 суверенних та пенсійних фондів-інвесторів з Азії, Близького Сходу та Північної Америки. Див. статтю «Глобальний інфраструктурний фонд МФК завершує залучення 1,2 млрд доларів США» за посиланням: <http://ifcext.ifc.org/ifcext/Pressroom/IFCPressRoom.nsf>

Коментар 1.26: Двостороння фінансова підтримка: роль експортно-кредитних агентств

ББР – не єдині міжнародні інституції, залучені до фінансування міжнародних проектів. У більшості країн (як більш розвинених, так і країн з ринками, що формуються і розвиваються) є експортно-кредитні агентства (ЕКА). Вони є фінансовими (або страховими) установами, які надають фінансову підтримку проектам, розробленим їх національними компаніями за кордоном.

Така підтримка найчастіше зустрічається під час укладання експортних договорів, що передбачають фінансування іноземного покупця (державного чи приватного). Проте ЕКА також беруть участь у механізмах проектного фінансування, включаючи проекти ДПП.

Їхня роль очевидно пов'язана з присутністю в проекті учасника конкурсу з країни з якої походить ЕКА і може здійснюватися у формі фінансування проекту, але найчастіше полягає у наданні гарантій (кредиторам проекту, а також, у деяких випадках, інвесторам власного капіталу). ЕКА деяких країн надають обидві форми підтримки, у той час як інші дають лише гарантії або страхування кредитних ризиків (включаючи політичні ризики). Прикладами можуть слугувати Експортно-імпортний банк (ЕХІМ) і Корпорація зарубіжних приватних інвестицій (ОПІС) (США), CESCE (Іспанія), Hermes (Німеччина), SACE (Італія), Японський банк міжнародного співробітництва (JBIC) та Експортно-імпортний банк Кореї (КЕХІМ) (Республіка Корея).

Така підтримка надається на умовах (встановлених Правилами ОЕСР), спрямованих на регулювання умов надання підтримки, з метою уникнення фінансової демпінгової конкуренції серед країн, шляхом встановлення контролю за потенційним субсидуванням фінансування.

7.2.4. Особливості ісламського фінансування

У ісламських країнах фінансування відрізняється низкою особливостей, пов'язаних із релігією. Банки та кредитори загалом мають вести свою діяльність відповідно до шаріату (ісламське право). Шаріат визначає дозволені види інвестицій, а також способи здійснення фінансових операцій. Наприклад, виплата відсотків забороняється, проте банк може законним способом отримувати прибуток, оскільки банк ділить прибутки та збитки підприємства, якому він надає кредит.

Додаток Б до цієї Глави містить додаткову інформацію на цю тему.

7.3. Співфінансування як поєднання традиційного державного фінансування/традиційних (публічних) закупівель та приватного фінансування

Уряд може вважати за потрібне надати фінансову підтримку проекту за умови, що це економічно життєздатний проект на основі платежів користувачів, але прогнозований дохід від використання активу не достатній для забезпечення комерційної життєздатності проекту. Ще одною причиною може бути необхідність утримання цін на послуги, що надаються за допомогою активу, на

прийнятному для населення рівні (з соціальних та політичних міркувань). Такі рішення уряду позначаються терміном «надання фінансової (державної) підтримки проектам ДПП для забезпечення їх фінансової життєздатності» (англ. *Viability Gap Funding*). Детальніше пояснення - у розділі 2.2.

Утім, уряд може ухвалити рішення про необхідність фінансової підтримки проекту ДПП з декількох причин, незалежно від структури доходів та типу проекту ДПП (на основі платежів користувачів або на основі оплати держсектору), зокрема:

- Існує структурна або тимчасова нестача приватного кредитування;
- Занадто великий обсяг проекту або надто високі ризики, пов'язані з проектом; наявність загроз для комерційної доцільності та фінансової привабливості проекту (для кредиторів);
- Поставлено мету зменшити середньозважену вартість капіталу (WACC) проекту та збільшити його бюджетну доступність.

У разі наявності сумнівів щодо доступності приватного фінансування, навіть за умови фінансової підтримки з боку держави, слід ретельно проаналізувати доцільність реалізації ДПП (зокрема через наявність ризику недостатньої конкуренції під час конкурсної процедури). Проте пряма або опосередкована фінансова участь або підтримка з боку уряду (включно зі способами мінімізації ризиків, описаними в наступному розділі) у будь-якому випадку потребує надзвичайно ретельної оцінки для того, щоб не втратити переваг у співвідношенні ціни та якості (VfM), які дає механізм ДПП.

У цьому підрозділі буде представлено концепцію співфінансування як поширений підхід до реалізації проектів ДПП (співфінансування є поширеною практикою у проектах зі значним обсягом капітальних інвестицій, т. зв. мега-проектах). Співфінансування передбачає поєднання державного і приватного фінансування. У наступному розділі надається пояснення щодо інших фінансових способів участі у фінансуванні, а також інших підходів до підвищення комерційної доцільності та фінансової привабливості проекту для кредиторів.

На деяких місцевих ринках, в яких реалізується інфраструктурний проект, може існувати дефіцит доступного довгострокового фінансування. Така нестача може бути викликана загальною недостатністю пропозиції на місцевому фінансовому ринку або бути тимчасовою перешкодою, зумовленою несприятливими короткостроковими умовами на ринку. Внаслідок недостатньої доступності довгострокового фінансування в уряді може виникнути необхідність підтримки фінансування, наявного на ринку, особливо у контексті великих за обсягом проектів та амбітних програм ДПП⁹⁵.

Уряд може прийняти рішення про доповнення фінансування, необхідного для реалізації проекту, таким чином звільнивши приватного партнера від зобов'язання щодо частини необхідних капіталовкладень. У такому випадку уряд надає державне фінансування для покриття частини початкових інвестиційних потреб проекту – це називається гібридним механізмом

⁹⁵ Місцевий фінансовий ринок може мати достатньо можливостей для фінансування великого проекту або ряду дрібніших проектів, але коли програма ДПП знаходиться на етапі розробки і спрямована на реалізацію великої кількості проектів протягом короткого періоду часу, можуть виникати проблеми, пов'язані з доступністю фінансування. Що обумовлює потребу у завчасному та ґрунтовному плануванні.

фінансування (ДПП зі співфінансуванням). В ідеалі цей механізм передбачає збереження усіх стандартних характеристик ДПП, а відмінність полягає у здійсненні платежів на користь приватного партнера на етапі будівництва, за допомогою яких надалі буде покриватися певна частина вартості робіт.

«Чисте співфінансування» означає грантове фінансування, тобто здійснення платежів на етапі будівництва, які частково компенсують вартість робіт (щомісячно чи щоквартально у міру виконання робіт або після завершення певних етапів протягом або наприкінці періоду будівництва).

Ще одним варіантом може бути накопичення грантових платежів після завершення певних етапів протягом або наприкінці періоду будівництва з відстрочкою виплати. У такому випадку уряд здійснює виплати на етапі Управління проектом ДПП. Розмір платежів не може зменшуватися залежно від операційної ефективності проекту. Такі платежі зазвичай здійснюються на безумовній та безвідкличній основі (наприклад, свідоцтва про визнання права на отримання щорічного платежу за виконану роботу (CRPAO) у Перу або відстрочені платежі (PDIFs)⁹⁶ у Іспанії у проектах ДПП щодо будівництва високошвидкісної залізниці). Такий підхід можна розглядати як один зі способів зниження ризику, як зазначено в розділі 7.4.1.

Останній з прикладів ілюструє рішення, за якого державний сектор має намір здійснити часткове фінансування проекту, але не має достатньої ліквідності. СПК залучить кошти, пов'язані з грантом, але буде набагато простіше домовитися про кредитування за наявності заздалегідь виділених державних коштів з відстроченням платежу.

Обсяг грантового фінансування зазвичай фіксується при підписанні договору ДПП. Такі платежі нараховуються у вигляді відсотку від виконаного обсягу робіт (або за умови завершення певних етапів будівництва) та фактично виплачуються під час будівництва або з відстрочкою.

Аспекти, пов'язані зі співвідношенням ціни та якості (VfM)

Обсяг співфінансування в рамках ДПП не повинен негативно впливати на VfM, зменшуючи узгодженість інтересів, пов'язаних із механізмом відстрочених платежів, які зі свого боку залежать від операційної ефективності ДПП. Надмірне державне фінансування знизить ризики та, відповідно, мотивацію приватного партнера щодо забезпечення належного управління проектом, що може призвести до звичайного розподілу ризиків та стимулів, характерного для традиційних (публічних) закупівель, нівелюючи переваги механізму ДПП.

Співфінансування може вплинути на оцінку проекту з точки зору обліку. Воно навіть може призвести до того, що приватне фінансування буде обліковуватися як державний борг (у Главі 4.12 надається більш детальна інформація про проблеми, пов'язані з національним обліком у контексті ДПП).

Рішення про співфінансування та обсяг такого співфінансування є одним із аспектів фінансового структурування (більш детально описане у розділі 5.5.2).

⁹⁶ PDIF (ісп. *Pagos Diferidos*) є безвідкличним і безумовним документально підтвердженим платіжним зобов'язанням, яке нараховується в процесі будівництва. Пояснення цього та інших платіжних механізмів наведено далі в розділі 4.5.

7.4. Інші форми державної участі у фінансовій схемі проекту або впливу на комерційну доцільність⁹⁷

Грантове фінансування (або «чисте співфінансування») – не єдиний спосіб підвищення бюджетної доступності та/або комерційної доцільності та фінансової привабливості проектів ДПП (для кредиторів). Існують інші інструменти (що передбачають повернення коштів, такі як державні позики або «співкредитування») та методи (зниження ризиків або підвищення кредитоспроможності⁹⁸). Перші допомагають покрити брак фінансування, у той час як останні можуть збільшувати доступність ринкового фінансування.

Всі ці форми фінансової підтримки використовуються як у більш розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються. Вони відіграють особливо важливу роль у країнах з ринками, що формуються і розвиваються, через недостатність або обмеженість доступу до довгострокового фінансування.

У наступних підрозділах наведено інформацію про державну фінансову підтримку, що передбачає повернення коштів та способи зниження ризиків.

У Коментарі 1.27 описане вирішення проблеми довгострокового фінансування в Латинській Америці, а також наведені певні фінансові інструменти та методи, які нещодавно застосовувалися при реалізації проектів у цьому регіоні.

7.4.1. Інші способи (що передбачають повернення коштів) для покриття дефіциту на фінансовому ринку чи підвищення бюджетної доступності

Окрім грантів, існують інші більш складні способи вкладення коштів, підтримки життєздатності або підвищення бюджетної доступності проекту. На відміну від грантового фінансування, такі способи не можуть вважатися державним фінансуванням (у сенсі традиційного державного фінансування, що впливає на інвестиційний бюджет державного сектору), але це не означає, що уряд виступає у ролі ринкового кредитора чи інвестора.

Будучи альтернативою грантам, такі схеми є поновлюваними формами підтримки – тобто, таке фінансування потрібно повертати. Іноді фінансування надається на ринкових умовах (за ринковою ціною), інколи – на сприятливих, «пільгових» умовах. Другий варіант зазвичай пропонується за наявності труднощів, пов'язаних із бюджетною доступністю, у той час як фінансування на ринкових умовах – поширене рішення для збільшення ліквідності (наприклад, внаслідок фінансової кризи, такої як глобальна фінансова криза 2008-2010 рр.)

⁹⁷ Цікавим джерелом інформації про те, як втручання з боку держави може допомогти у проектах ДПП за часів економічної чи фінансової кризи, є матеріал «Фінансова криза та ринок ДПП: заходи з відновлення» (ЕРЕС, 2009 р.), а також документ «Відділ фінансування інфраструктури Королівської Скрабниці Великої Британії: підтримка фінансування ДПП на тлі глобальної кризи ліквідності» (Фаркухарсон та Енсінас; доступ за посиланням: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250365374/PPP_Solutions_01.pdf)

⁹⁸ Різниця між поняттями «зниження ризиків» та «підвищення кредитоспроможності» незначна, оскільки зниження ризиків сприятливо позначиться на кредитному рейтингу та збільшить фінансову привабливість проекту. Автори цього Посібника з ДПП визначають підвищення кредитоспроможності як «інструменти, які в основному створені для забезпечення вищого ступеня захисту кредиторів, що зі свого боку підвищує кредитний рейтинг боргу». Загалом, способи зниження ризиків включені в договір і є частиною платіжного механізму або структури ризиків, у той час як для підвищення кредитоспроможності використовуються зовнішні інструменти, які не входять до договору (або, якщо вони згадані у договорі, то зазвичай створюють зобов'язання перед кредиторами, а не перед приватним партнером).

або ринкового попиту.

У Главі 5.5 детальніше пояснені зазначені методи фінансового структурування, проте більшість із цих методів можна підсумувати наступним чином:

- **Державні довгострокові позики (на пільгових або непільгових умовах):** надаються державними/національними фінансовими установами, такими як банк розвитку Бразилії (BNDES), відділ фінансування інфраструктури Королівської Скарбниці Великобританії (TIFU), банк розвитку Vanobras у Мексиці тощо (як правило, на додаток до приватного кредитування на ринкових умовах), іншими інституціями або навіть спеціалізованими фондами державного бюджету (Закон про фінансування транспортної інфраструктури та інновацій (США): завжди на додаток до приватного кредитування та на умовах субординації гарантій і строку). Детальну інформацію наведено в Главі 5.
- **Державний субординований борг:** як правило, на пільгових умовах (наприклад, супутні позики в Іспанії для недоцільних з комерційної точки зору проектів платних доріг). Детальнішу інформацію наведено в Главі 5.
- **Власний капітал:** інвестування через спеціалізовані державні інфраструктурні фонди або стратегічні фонди, такі як Fonadin у Мексиці; як правило, інвестування здійснюється на ринкових умовах під керівництвом незалежної компанії з управління.
- **«Ad-hoc» державне інвестування власного капіталу у проект:** може бути запропоноване у запиті на подання конкурсних пропозицій (RFP). Нижче описані потенційні недоліки такого підходу. У розділі 5.5.5 наведено додаткову інформацію на цю тему.

Коли основною метою є збільшення бюджетної доступності, як при наданні грантів, уряду слід виявляти обережність, щоб не погіршити співвідношення ціни та якості (VfM), оскільки співфінансування може негативно позначитися на ефективності передачі ризиків.

Уряд як інвестор власного капіталу

У розділі 2 пояснюються структури ДПП, у яких державний партнер та приватна сторона володіють частками акціонерного капіталу. У таких випадках державний партнер зазвичай володіє більшістю або значною частиною акцій і бере активну участь в управлінні проектною компанією, або залишає за собою певні права контролю за прийняттям стратегічно важливих рішень.

Такі структури можуть мати різні назви, включаючи спільні підприємства (СП), компанії зі змішаним капіталом чи інституційне ДПП.

Однак державний партнер також може володіти частками власного капіталу проектною компанією, виконуючи функцію виключно фінансового інвестора з метою підвищення комерційної доцільності проекту ДПП (шляхом зменшення суми власного капіталу, яку повинен вкласти приватний інвестор) або зниження чистих витрат (і поліпшення бюджетної доступності) за допомогою отримання доступу до частини грошових потоків отриманих в результаті інвестиції у власний капітал. У цьому Посібнику з ДПП такі випадки не вважаються спільним підприємством чи інституційним ДПП, а натомість однією з фінансових варіацій традиційного ДПП.

У деяких випадках уряд може виконувати функцію співінвестора для посилення контролю за проектом завдяки прямому доступу до питань, пов'язаних із повсякденним управлінням проектною компанією та повним доступом до проектної інформації. Це робиться з метою передачі всього обсягу ризиків та обов'язків приватному партнеру. До таких цілей уряду слід відноситися з особливою обережністю, оскільки вони можуть стримувати потенційних інвесторів, яких непокоїть ризик політичного втручання у проект. Також існує ризик неналежного втручання уряду в обов'язки та можливості приватного сектору щодо управління проектом, внаслідок чого обмежується здатність проекту забезпечувати підвищення ефективності⁹⁹.

Якщо інвестування у власний капітал дає уряду право на представництво у керівному органі СПК, це може стати потенційним джерелом конфліктів. Таким чином, рекомендується, щоб управління інвестиціями здійснювала спеціалізована установа чи підрозділ, а не сам орган, що здійснює закупівлю¹⁰⁰.

Уряд повинен усвідомлювати, що інвестування в акціонерний капітал пов'язане з більшою кількістю ризиків, ніж інвестування аналогічної суми як позикового капіталу.

У розділі 5.4.5 детальніше описані можливі наслідки та характеристики структури ДПП, що передбачає здійснення урядом інвестицій у власний капітал.

7.4.2. Способи зниження ризиків, підвищення кредитоспроможності, та інші підходи до мінімізації ризиків

Уряд повинен приділяти увагу забезпеченню комерційної доцільності від самого початку проекту (з моменту підготовки та структурування), а також його бюджетній доступності. Недоцільний з комерційної точки зору проект не стане доцільним просто завдяки залученню державного фінансування. Структура та розподіл ризиків мають бути прийнятними для приватного сектору (інвесторів та кредиторів).

Однак можуть виникнути ситуації, за яких приватний сектор не може прийняти на себе значний обсяг ризиків (або ризиків зі значними потенційними наслідками), але уряд все одно розглядає ДПП як один із варіантів реалізації проекту. Також зустрічаються проекти, конкурсні процедури за якими проводяться в умовах складної ситуації на фінансовому ринку (наприклад, кризи у банківській сфері), а інколи уряд вважає за потрібне стимулювати

⁹⁹ Діяльність органу, що здійснює закупівлі (або уряду) як акціонера проектною компанією може давати переваги у контексті управління проектом (оскільки така діяльність дає обом сторонам можливість заздалегідь врегулювати всі суперечки або протиріччя у сфері управління проектною компанією). Однак при намірі зберегти більший контроль за діяльністю приватного партнера, але при цьому користуватися досвідом та можливостями приватного сектору, або за наявності інших стратегічних причин (наприклад, щоб допомогти державному партнеру отримати досвід управління відповідною послугою в майбутньому), слід передусім чітко визначити права державного сектору, пов'язані з контролем за діяльністю приватного партнера, у запиті на подання конкурсних пропозицій (RFP). Такі права не повинні істотно відрізнятися від звичайних прав на вступ у проект/пряме управління проектом (англ. *step-in rights*). Права приватного партнера повинні бути належним чином захищені з метою уникнення недоцільного втручання у його діяльність – наприклад, для цього можуть бути укладені компенсаційні договори субпідряду для передачі істотних прав та обов'язків приватного партнера.

¹⁰⁰ З додатковою інформацією на цю тему можна ознайомитися у матеріалі «Новий підхід до державно-приватного партнерства: консультація щодо умов участі державного сектору в акціонерному капіталі у проектах ДПП на основі приватної фінансової ініціативи» (Королівська Скарбниця Великобританії, 2012 р.)

розвиток ринку (наприклад, ринки капіталу в країнах, що розвиваються). За таких обставин уряд може розробити механізми для зниження рівня ризику для того, щоб сприяти залученню позикового капіталу.

Серед підходів до зниження ризиків виділяють:

- Прямі гарантії для кредиторів (безумовні та безвідкличні), що надаються національними банками розвитку (наприклад, Banobras у Мексиці) або безпосередньо міністерством фінансів/казначейством (наприклад, у Сполученому Королівстві: надаються під час будівництва з урахуванням того, що ризики, пов'язані з будівництвом у рамках проекту, можуть матеріалізуватися);
- Часткове гарантування сервісних платежів (тобто встановлення обмежень (наприклад, у межах 20%) щодо рівня можливих відрахувань з платежів у випадку невиконання приватним партнером встановлених показників операційної ефективності);
- Фіксовані відстрочені платежі (безумовні та безвідкличні): наприклад, використовувалися у проектах ДПП щодо високошвидкісного залізничного сполучення у Франції та Іспанії, а також у Перу (у вигляді сертифікатів про визнання права на отримання щорічного платежу за виконану роботу, CRPAO). Використання таких платежів може розглядатися як вид співфінансування за допомогою відстрочених платежів, або як один із методів зниження ризиків;
- «Гарантійні фонди», що створюються для забезпечення державних платіжних зобов'язань за договором ДПП;
- Ескроу-рахунки (рахунки умовного депонування) та структури довірчого управління: наприклад, платежі, які здійснює державне підприємство у сфері водопостачання за управління водоочисною спорудою. Такі платежі частково складаються з коштів, що сплачуються кінцевими споживачами; ці кошти резервують та перераховують на спеціальні рахунки, якими управляє довірчий власник;
- Умовні або договірні гарантії, спрямовані на захист проектної компанії (наприклад, гарантії щодо мінімального дорожнього трафіку у дорожніх проектах на основі платежів користувачів) або кредиторів (такі як надання гарантій щодо всього обсягу (або певної частини) непогашеної заборгованості у разі дострокового розірвання договору, включаючи розірвання внаслідок невиконання зобов'язань приватним партнером). Іноді надання таких гарантій називають «підкріпленням боргових зобов'язань» (Світовий банк, Фаркухарсон, Торрес де Местл, Ескомб та Енсінас, 2011 р).

За недостатності місцевого фінансування та необхідності мінімізації валютного ризику може виникнути необхідність надання спеціальних гарантій або інших механізмів для забезпечення доступу проектів до міжнародного фінансування. Цього можна досягти за допомогою договірних гарантій (наприклад, у ДПП на основі платежів користувачів, в яких допускається перегляд тарифу з урахуванням зміни курсу валют або кваліфікування девальвації, що перевищила встановлений поріг обмінного курсу, як компенсаційної події з правом на отримання прямої компенсації за усі збитки (або їх частину), понесені внаслідок девальвації). У якості альтернативи можна використовувати прямі гарантії уряду, які даються кредиторам, або навіть здійснювати платежі (у ДПП на основі оплати держсектору) у твердій валюті. Детальніше пояснення

міститься в Главі 5, де у розділі 4.6 наведено додаткові приклади такого механізму.

Більше того, листи, адресовані безпосередньо кредиторам, можуть вважатися видом пільгової гарантії, спрямованої на надання додаткових та «прямих» запевнень. Наприклад, кредитори можуть попросити, щоб орган, який здійснює закупівлю, підтвердив, що інші учасники не оскаржували рішення про підписання договору.

Підвищення кредитоспроможності

Існують певні інструменти для надання державного фінансування, що передбачає повернення коштів, які не завжди пропонують пільгові умови та можуть безпосередньо зменшувати середньозважену вартість капіталу за проектом. Натомість такі інструменти створюються та використовуються в першу чергу для забезпечення вищого рівня захисту кредиторів, що, відповідно, сприяє збільшенню кредитного рейтингу заборгованості. Це стосується позик, що надаються відповідно до Закону США про фінансування транспортної інфраструктури та інновації (TIFIA) (у Главі 5 наведено кейс-стаді проекту в рамках TIFIA) або Механізму підвищення кредитного рейтингу проектних облігацій (PBCE), розробленого Єврокомісією (нагляд за використанням механізму здійснює Європейський інвестиційний банк) для підвищення кредитоспроможності, особливо у контексті проектів, що фінансуються через ринки капіталу за допомогою проектних облігацій.

У рамках механізму PBCE Європейський інвестиційний банк надає субординований кредит або гарантію, що покриває перші збитки за проектом (зазвичай до 20% вартості капіталу). Таким чином, кредитний рейтинг проекту зростає, що дозволяє проекту отримати доступ до ринків капіталу на кращих умовах, а в деяких випадках, робить можливим доступ до ринків капіталу як такий.

Коментар 1.27: Останні тенденції фінансової підтримки ДПП із приватним фінансуванням у країнах Латинської Америки

- Інституційні інвестори в регіоні (особливо пенсійні фонди) могли б надавати більшу фінансову підтримку проектам ДПП порівняно з поточним обсягом фінансування, за умови усунення або мінімізації низки обмежень. Вони включають необхідність більш ретельного процесу підготовки проектів ДПП і співпраці з БРР для сприяння участі пенсійних фондів у проектах ДПП. Тим не менш, методи зниження ризиків, реалізовані в деяких країнах, відіграли позитивну роль у залученні інституційних інвесторів.
- У деяких країнах були створені «гарантійні фонди» (наприклад, у Бразилії), але їхня цінність у порівнянні з іншими способами мінімізації ризиків залишається не зрозумілою, і вони поки що не набули широкого поширення. Прикладом є гарантійний фонд FGP (Fondo Garantidor de PPP), створений у 2005 році з капіталом у розмірі 3 мільярдів доларів США. Фондом управляє Банк Бразилії як довірчий власник.
- Незважаючи на зусилля деяких країн, використання фінансових гарантій поки що залишається обмеженим. Наприклад, у 2008 році Мексика запровадила лінію фінансових гарантій, які виконували роль страхового покриття для кредитів (це були часткові гарантії та платіжні гарантії для підтримки рівня кредитного ризику у ДПП, ініційовані штатами та органами місцевого самоврядування).

- Договірні гарантії широко та ефективно використовуються в Чилі, Колумбії та Перу (слід відзначити чилійську схему гарантії мінімального доходу в проектах ДПП з платними дорогами).
- У 2008 році Мексика заснувала Стратегічний інвестиційний фонд під назвою «FONADIN» на основі колишнього Інфраструктурного інвестиційного фонду (FINFRA) та Трасту з питань проектів ДПП у дорожній галузі (FARAC) (останній є виключно бюджетним фондом, призначеним для надання фінансування, що не потребує повернення). FONADIN може надавати фінансування, що не потребує повернення за погодженням з урядом та бути залученим в акціонерний капітал (володіти частками власного капіталу та надавати другорядний борг), а також надавати гарантії¹⁰¹.
- Крім того, були успішно реалізовані складніші підходи до зниження ризиків, включаючи Сертифікати про визнання права на отримання щорічного платежу за виконану роботу (CRPAO) в Перу та Сертифікати з розвитку капіталу (CKD) в Мексиці, хоча останні були запроваджені у відповідь на необхідність внесення змін до регуляторних актів, спрямованих на стимулювання інституційних інвестиційних проектів, а не як інструмент для зниження ризиків¹⁰².

Джерело: Цей коментар – стисле викладення (у вільній формі) дослідження «Передові практики фінансування ДПП у Латинській Америці» (Інститут Світового банку, 2011 р.)

7.5. Інші аспекти фінансової структури проектної компанії, що впливають на договір ДПП

На додаток до базових проблем, пов'язаних із фінансовою привабливістю проекту для кредиторів, уряд має інші приводи для занепокоєння з приводу пакету приватного фінансування, який впливатиме на структуру проектного договору. Це має значний вплив на документи, що регулюють конкурсну процедуру (запит на подання конкурсних пропозицій), і особливо на підготовку проекту договору.

Деякі з таких аспектів пов'язані з фінансовою привабливістю проекту не лише у тому розумінні, що існує необхідність забезпечення належної структури ризиків (припустимої для кредиторів) і достатньої прибутковості для покриття боргу. Важливо зазначити, що кредитори вимагатимуть надати їм певні права для впливу на управління проектною компанією, особливо при недостатній операційній ефективності або виникненні ризику невиконання зобов'язань (див. підрозділ «Права кредиторів» нижче).

Уряд також повинен враховувати необхідність рівноваги між конкуруючими цілями: забезпечення доступу до більш ефективного фінансування з одного боку та залучення надійного і стійкого (з точки зору фінансів) приватного партнера, який дотримуватиметься своїх зобов'язань, з іншого боку. Див. підрозділи «Обмеження питомої ваги позикових коштів (фінансового важеля) та встановлення вимог щодо мінімального обсягу власного капіталу» та «Передача часток власного капіталу (акцій) та зміна контролю».

¹⁰¹ http://www.fonadin.gob.mx/wb/fni/quienes_somos

¹⁰² Зазначені організаційно-правові форми призначені для спрямування коштів від інституційних інвесторів через трастові структури, цінні папери яких відповідають критеріям лістингу на фондовій біржі. Див. матеріал Deloitte (ісп. мовою): http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/bienes-raices/Certificados_Capital_CKDes_210610.pdf

Ще один важливий нюанс – врахування можливості отримання приватним партнером невинуватих непередбачуваних доходів (англ. *undue windfalls*) пов'язаних з реструктуризацією фінансування (див. підрозділ «Дохід від рефінансування»).

Також необхідно враховувати складність одночасного забезпечення конкуренції та управління ризиками, пов'язаними з фінансовим закриттям. З огляду на це виникає необхідність ретельно приймати рішення стосовно процедури та часу здійснення приватним партнером фінансового закриття. У деяких юрисдикціях уряд дозволяє проводити переговори щодо фінансування після прийняття рішення про укладення (або навіть після підписання) договору, водночас інші юрисдикції можуть висувати вимоги щодо забезпечення фінансування у повному обсязі на дату подання конкурсної пропозиції (див. підрозділ «Строки фінансового закриття»). Деякі високорозвинені ринки зі значним досвідом реалізації ДПП нещодавно запровадили практику конкурсних процедур для визначення кредитора, що забезпечуватиме боргове фінансування переможця конкурсу ДПП. За такими конкурсними процедурами здійснюється ретельний нагляд.

Права кредиторів

У належним чином структурованому проекті ДПП права кредиторів є одним із найважливіших аспектів з точки зору державного сектору, на додаток до необхідності забезпечення належної структури ризиків, прийнятної для кредиторів (та інвесторів). Основною гарантією (а після завершення етапу будівництва – єдиною гарантією) для кредиторів є економічні права, закладені у проектний договір: тобто економічна цінність даного підприємства та здійснюваної ним комерційної діяльності.

Законодавча база та договір ДПП повинні передбачати можливість для приватного партнера передавати економічні права (дохід, акції, компенсаційні платежі) кредиторам у рамках гарантійного пакету за кредитними угодами.

Також рекомендується надавати кредиторам право вступу в проект (англ. *step-in*), тобто право на безпосереднє управління проектом на випадок, якщо спонсор/інвестор значною мірою не виконуватиме своїх зобов'язань, а фінансова стійкість проектної компанії опиниться під загрозою. Таке право може бути реалізоване кредитором до того моменту, коли в уряді може виникнути необхідність реалізації свого права на дострокове розірвання договору.

У деяких юрисдикціях кредиторам дозволяється лише пропонувати план дій для мінімізації наслідків (до того, як державний орган у односторонньому порядку припинить реалізацію проекту). Таке право кредитора надає можливість пропонувати нового підрядника для управління активом замість приватного партнера, однак у більшості випадків це можливо тільки в рамках публічного процесу щодо вибору нового приватного партнера і заміни інвестора, що виходить з проекту.

Обмеження питомої ваги позикових коштів (фінансового важеля) та встановлення вимог щодо мінімального обсягу власного капіталу

Як уже було зазначено раніше, збільшення частки позикового капіталу

забезпечує ефективність фінансової структури (за допомогою зменшення середньозваженої вартості капіталу, WACC). Отже, це призводить до збільшення бюджетної доступності або зменшення загальної суми платежів з боку державного органу (у ДПП з оплатою держсектора) або збільшення чистої приведеної вартості грошових потоків (NPV) власного капіталу (у ДПП на основі платежів користувачів). Однак надмірне застосування фінансового важеля може поставити під загрозу стійкість та цілісність проекту ДПП, збільшуючи ризик неплатоспроможності СПК¹⁰³.

Сторона держави також отримує користь від того, що спонсор/ініціатор несе значні ризики, оскільки він понесе безпосередні фінансові збитки у разі провалу проекту або проблем з його операційною ефективністю. Уряди часто встановлюють обмеження у договорі ДПП щодо можливого рівня позикового капіталу та встановлюють мінімальні вимоги щодо частки власного капіталу учасника конкурсу/спонсора для забезпечення достатнього обсягу власного капіталу, який перебуватиме під ризиком. Наприклад, в Іспанії прийнято вимагати від спонсора інвестування не менше 15-20% у власний капітал з можливістю зменшення суми та процентного співвідношення через два-три роки після завершення будівництва та введення об'єкта в експлуатацію.

У деяких юрисдикціях встановлюється певна мінімальна сума власного капіталу, яку має вкласти інвестор-підрядник чи будь-який ключовий партнер за проектом. Саме він забезпечує функціональні можливості або досвід для реалізації проекту, завдяки яким консорціум проходить кваліфікаційний (або попередній) відбір.

Передача часток власного капіталу (акцій) та зміна контролю

Ще одним важливим питанням для уряду є законне право власників компанії ДПП (первинного переможця конкурсу) продати свої частки у власному капіталі та припинити участь у проекті. Існує своєрідне протиріччя між цілями, пов'язаними із забезпеченням комерційної доцільності (чим простіше продати акції, тим більш ліквідною та привабливою вважається інвестиція) та запобіганням корисливій поведінці (наприклад, участь та перемога у конкурсі, а потім - продаж свого права на реалізацію проекту). Необхідність регулювання процесу передачі акцій також пов'язана з прозорістю та справедливістю процесу закупівель, оскільки запропонована структура володіння проектною компанією, ймовірно, враховувалося при оцінці конкурсних пропозицій.

Поширеною практикою є заборона передачі акцій іншій юридичній особі без попереднього дозволу державного органу у випадках, коли така передача призводить до зміни відносин контролю щодо СПК (тобто тоді, коли проектну компанію більше не контролюватиме особа, обрана за результатами конкурсної процедури). Багато договорів прямо забороняють такі зміни на етапі будівництва (крім виняткових обставин, наприклад, неплатоспроможності акціонерів), але дозволяють передачу (за умови повідомлення про це уряду), яка не призводить до зміни контролю та істотно не впливає на кредитоспроможність та функціональні можливості проектною компанією¹⁰⁴.

¹⁰³ Див. «Приклад ДПП із надмірним фінансовим важелем: проект швидкісного залізничного сполучення у штаті Вікторія, Австралія» у Довідковому посібнику з ДПП, 2-ге видання (Світовий банк, 2014), с. 55.

¹⁰⁴ У договорі слід чітко встановлювати умови зміни структури контролю. Залежно від юрисдикції можуть застосовуватися різні підходи. На додаток до фактичного контролю над компанією деякі нормативно-

Дозвіл на таку зміну в структурі управління (за необхідності) надається відповідно до умов договору. У таких умовах можуть встановлюватися підстави, на яких державний орган може обґрунтовано відмовити в наданні такого дозволу. У деяких випадках приватний партнер зобов'язаний довести державному органу, що зміна структури управління не вплине на кредитоспроможність і технічні можливості компанії. У деяких юрисдикціях достатньо формальної відповідності нового власника контрольного пакета акцій критеріям, встановленим у початковому запиті на подання кваліфікаційних документів (RFQ).

Державним органам слід враховувати необхідність гнучкості у таких аспектах:

- Зміни у структурі власності компанії задля забезпечення ліквідності для початкових інвесторів.
- Спрощення умов передачі часток власного капіталу (акцій) – можливість передачі часток власного капіталу іншим юридичним особам без попереднього дозволу з боку уряду, окрім випадків, коли це призводить до зміни відносин контролю (принаймні до завершення етапу будівництва).

У цьому випадку слід чітко встановлювати умови, яких слід дотримуватись для отримання дозволу від відповідного державного органу.

Прибуток від рефінансування

У деяких юрисдикціях договорами ДПП передбачено розподіл частини прибутку від рефінансування. Це може відбуватися при зміні умов погашення заборгованості (зазвичай, через кілька років експлуатації активу) або при заміні наявної групи банків, що надають фінансування, та поточної кредитної угоди новою угодою на більш вигідних умовах.

Як правило, приватний партнер розділяє з державним партнером частку збільшеної внаслідок рефінансування¹⁰⁵ внутрішньої норми прибутковості власного капіталу. Див. Главу 8 для отримання більш детальної інформації про розподіл прибутку від рефінансування.

Вимога щодо завчасного надання пакету фінансової документації або дозвіл на проведення переговорів після прийняття рішення про укладення договору. Ризики, пов'язані з фінансовим закриттям

За умови, що місцевий фінансовий ринок загалом має достатні можливості для фінансування проекту (з точки зору обсягу та строків), уряд може прийняти рішення щодо того, чи є необхідність вимагати підтвердження наявності фінансування у потенційного приватного партнера на етапі подання конкурсних пропозицій.

Цілком логічно, що орган, який здійснює закупівлі, турбується про здатність проекту та спонсора залучити необхідне фінансування у формі позикового

правові акти у сфері ДПП встановлюють поріг допустимих змін у структурі контролю над СПК на рівні не більше 51% акцій. Наприклад, у договорі може бути зазначено, що зміна права власності на 20% акцій вважається зміною структури контролю.

¹⁰⁵ Із додатковою інформацією щодо рефінансування можна ознайомитися у матеріалі «Стандартизація договорів ДПП на основі приватної фінансової ініціативи (PF2)» (Королівська Скарбниця Великобританії, 2012 р.)

капіталу, особливо коли йдеться про проект із високим профілем ризиків. Однак вимога щодо надання фінансової документації при подачі конкурсних пропозицій або до підписання договору може негативно позначитися на конкуренції у випадку недостатньої спроможності фінансового ринку повною мірою забезпечити фінансування кожної з конкурсних пропозицій.

Згідно з Європейським центром експертизи у сфері ДПП (ЕРЕС)¹⁰⁶, «за складної ситуації на фінансовому ринку (наприклад, за недостатньої ліквідності) можуть виникнути труднощі з повністю затвердженими пакетами фінансування на момент подання конкурсних пропозицій. Це може призвести до того, що договори про фінансування не будуть укладені одразу після підписання договору ДПП». Крім того, «раніше фінансування великих проектів ДПП переважно забезпечувалося шляхом синдикації – процесу, за допомогою якого невелика кількість банків гарантувала фінансування проектів (здійснювала «андеррайтинг» фінансування) та «перепродавала» його синдикату банків після фінансового закриття. Тепер більшість проектів ДПП фінансується через т. зв. «клубні угоди»: кожен банк розраховує на те, що він збереже свою частку в позиковому капіталі проекту до настання терміну погашення боргу. У деяких випадках такі «клубні домовленості» укладаються лише після вибору переможця конкурсу (так зване «формування портфеля (англ. *book-building*) після вибору переможця конкурсу»); при цьому група кредиторів складається у тому числі з кредиторів, які могли надавати підтримку неуспішним учасникам конкурсу».

Крім цього, при необхідності завчасного надання пакета фінансування, підготовка конкурсної пропозиції займає більше часу. Потрібне належне структурування, а також час для комплексної перевірки (дью ділідженс), яку банки проводять до закінчення строку для подачі конкурсних пропозицій. У зв'язку з цим вищевказаний підхід частіше застосовується у конкурсних процедурах з попереднім кваліфікаційним відбором (який сам по собі мінімізує ймовірність виникнення проблеми нестачі кредиторів).

Утім, немає уніфікованого підходу до вирішення цього питання, оскільки все залежить від фінансового ринку країни, а також способу закупівлі. Загалом можна виділити два основні варіанти:

- Ринки з широким застосуванням процедури конкурентного діалогу (Глава 5.8.3) та інших інтерактивних чи переговорних процесів, у яких пакет фінансування зазвичай (але завжди) надається заздалегідь;
- Ринки, у яких найпоширенішим є одноетапний підхід до закупівель (відкритий конкурс без попереднього кваліфікаційного відбору). У цьому випадку фінансові питання можна відкласти до здійснення комерційного закриття чи підписання договору.

Загальноприйнята практика: На ринку з ознаками нестачі кредиторів або можливостей банківського кредитування для підтримки розумної кількості учасників конкурсу (наприклад, принаймні трьох учасників), під час проведення урядом відкритих конкурсів (без попереднього відбору) від учасників конкурсу, як правило, не вимагається надання підтвердження доступу до фінансування

¹⁰⁶ Методичні рекомендації (ЕРЕС, 2012 р.), «Укладення фінансових домовленостей». <http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/32/322/index.htm>

під час подачі конкурсних пропозицій. Однак у запиті на подання конкурсних пропозицій має бути вимога щодо підтвердження наявності фінансування (тобто, відповідні листи від банків).

На противагу конкурсним процедурам для визначення кредитора, що забезпечуватиме боргове фінансування переможця конкурсу ДПП (пояснення яких дається далі), у випадку звичайного процесу фінансового закриття учасник конкурсу приймає фактичні фінансові умови, встановлені під час фінансового закриття (а отже, і умови, прийняті під час подання конкурсної пропозиції) на свій страх та ризик. Утім, хорошою практикою вважається звільнення приватного партнера від відповідних зобов'язань у разі несприятливих та несподіваних змін на фінансовому ринку (включаючи можливість відкликання пропозиції чи відмови від договору). Більше того, поступово стає загальноприйнятим підхід, за якого ризик непостійності/волатильності цінних умов фінансування (не пов'язаних із кредитоспроможністю проекту ДПП, запропонованого переможцем конкурсу) несе державний орган. У деяких випадках такий ризик розподіляється між сторонами: у першу чергу, це стосується коливання «базової процентної ставки» з моменту подання конкурсної пропозиції до дати фінансового закриття (див. Додаток 5А та Главу 3.1)¹⁰⁷.

Конкурсні процедури з визначення кредитора приватного партнера¹⁰⁸

На противагу описаній вище ситуації (коли доступність фінансування – не проблема; фінансовий ринок відрізняється високим рівнем конкуренції, а проекти ДПП користуються попитом серед кредиторів), уряд може прагнути додаткового рівня контролю та прийняття частини (або всіх) ризиків та вигід, пов'язаних з фінансовими умовами, що виникнуть внаслідок фінансового закриття.

За таких обставин і особливо - у великих проектах ДПП¹⁰⁹ державний орган може прагнути до забезпечення конкурентних умов фінансування та вимагати від переможця конкурсу провести окрему конкурсну процедуру на отримання боргового фінансування (конкурс серед потенційних кредиторів для досягнення максимально вигідних умов фінансування). У такому випадку державний орган отримує усі вигоди (або більшість вигід) та прийме на себе усі пов'язані з цим ризики.

¹⁰⁷ У виданні «Вказівки щодо застосування: ризики, пов'язані з процентною ставкою та інфляцією у контексті договорів приватної фінансової ініціативи» (Казначейство Великої Британії та Infrastructure UK, 2013 р.) надаються пояснення з цього питання, а також рекомендації щодо мінімізації коливання процентної ставки до фінансового закриття (розділ 2.3)

¹⁰⁸ З описом цього підходу у Великій Британії можна ознайомитись у публікації Королівської Скарбниці «Конкурентна боротьба за позикове фінансування переможця конкурсу: проект основоположних рекомендацій», серпень 2016 р.

¹⁰⁹ Якщо проект невеликий, витрати на проведення конкурсу, включно з залученням спеціалізованих консультантів для контролю за процесом, можуть легко нівелювати вигоди потенційно більш сприятливих умов фінансування.

Утім, як зазначено в рекомендаціях ЕРЕС, конкурси з визначення кредитора приватного партнера можуть виявитися непридатними для проектів або ринків, які значною мірою покладаються на фактор фінансових інновацій, як один із основоположних для визначення конкурентного становища учасників конкурсу. Більше того, такий підхід може бути неприйнятним в умовах обмеженої фінансової ліквідності.

Коментар 1.28: Основні аспекти фінансування у ДПП з приватним фінансуванням

- Приватне фінансування – це фінансування, що надається приватною стороною (за рахунок власних коштів або коштів, наданих кредиторами) для фінансування усіх/частини витрат на створення об'єкту інфраструктури. Витрати компенсуються доходами, які будуть отримані під час проектної діяльності відповідно до договору ДПП.
- Як і будь-який інший суб'єкт господарювання, фінансова структура СПК передбачає поєднання власного та позикового (боргового) капіталу.
- Незважаючи на те, що позиковий капітал можна отримувати під корпоративні гарантії, загальноприйнятий підхід полягає у структуруванні фінансового пакета на основі методики проектного фінансування. Часткове використання позикового капіталу у фінансовій структурі проектної компанії з урахуванням методики проектного фінансування дає інвестору власного капіталу можливість інвестувати у інші проекти. Такий підхід також знижує загальну вартість змішаних коштів (нижчий WACC), що відповідає концепції фінансового важеля.
- Як правило, проектне фінансування обходиться дорожче, ніж корпоративний борг, але воно дає ряд переваг як державному, так і приватному партнеру.
- При використанні методики проектного фінансування сторона держави повинна приділяти увагу як комерційній доцільності, так і фінансовій привабливості проекту з точки зору кредиторів. Проектна структура (доходу і особливо - ризиків) має відповідати загальним вимогам кредиторів на додаток до вимог приватної сторони як інвестора власного капіталу.
- Фінансова привабливість (для кредиторів) є визначальною для процесу оцінки та підготовки проекту. Детальне пояснення наведено в Главі 4.
- Існує безліч джерел коштів для фінансування власного та позикового капіталу, включаючи фінансових інвесторів власного капіталу, інституційних інвесторів, банки розвитку та комерційні банки.
- Уряд може надавати фінансування в багатьох формах, включаючи грантове фінансування, схеми співкредитування та інвестування у власний капітал, а також інші способи підтримки належного рівня фінансової привабливості проекту для кредиторів (шляхом зниження ризиків та підвищення кредитоспроможності).
- Уряд може надавати фінансування в проектах на основі платежів користувачів тоді, коли проект вважається економічно життєздатним (доцільним), проте має недостатню фінансову ефективність. В такому випадку держава надає фінансову (державну) підтримку проектам ДПП для забезпечення їх фінансової життєздатності (альтернативний підхід полягає у використанні гібридного платіжного механізму з відстроченими платежами).
- Уряд також може надавати фінансування у всіх проектах не залежно від джерела походження доходів з метою мінімізації наслідків можливих проблем на фінансовому ринку або просто з метою збільшення бюджетної доступності проекту в довгостроковій перспективі.

8. Причини провалу проекту, потреба в належному управлінні процесами та підготовці проектів

У розділі 5 (Коли використовувати ДПП: мотивація та застереження») описані риси та фактори, що стимулюють формування цінності механізму ДПП, тобто характеристики, які дозволяють уряду та платникам податків отримати вигоду з ефективності здійснення закупівель певних проектів на основі механізму ДПП. У тому ж розділі йдеться про низку умов, необхідних для отримання доступу до таких вигід, а також про деякі недоліки та потенційні непередбачувані перешкоди для застосування зазначеного механізму.

Проект повинен реалізовуватися як ДПП тільки за наявності переконливих доказів того, що це правильний проект. Як і за будь-яких інших видів закупівлі, проект має бути технічно здійсненним, відповідати суспільно-економічним потребам, бути придатним до реалізації з урахуванням бюджетних обмежень уряду, а також комерційно доцільним (повинна існувати суттєва конкуренція з пропозиціями, що будуть фінансово привабливими для кредиторів). Більше того, проект варто реалізовувати як ДПП лише за наявності переконливих доказів здатності цього механізму покращити співвідношення ціни та якості (VfM) щодо технічного рішення або ідентифікованого проекту в порівнянні з іншими способами закупівель.

Існують ризики неправильної оцінки VfM (і комерційної доцільності) у зв'язку з допущенням помилок у розрахунку витрат або очікуваних вигід чи інших помилок у процесі оцінки проекту. Ще один ризик пов'язаний із неякісним виконанням підготовчих робіт щодо проекту: наприклад, ризики та вразливі місця можуть бути не виявлені та, відповідно, не враховані заздалегідь належним чином. Неправильне структурування або неякісне управління конкурсною процедурою чи договором протягом строку його дії також може призвести до неточностей у оцінці VfM.

Необхідно докладати зусиль для максимізації VfM при здійсненні підготовки та реалізації проекту протягом усього терміну дії договору. Цей процес включає належне управління процесами (та наявність відповідних можливостей і ресурсів для цього), а також дотримання стандартних підходів та загальноприйнятих практик. Це - ключові умови, що забезпечують успішність ДПП (тобто дозволяють уникнути провалу проекту). У розділі 10 викладені етапи типового процесу ДПП, а у Главах 3-8 Посібника з ДПП описано всі етапи проектного циклу ДПП, а також надано додаткову інформацію та рекомендації щодо загальноприйнятих практик у контексті кожного з етапів.

Перед тим, як перейти до опису процесу ДПП (розділ 10), у цьому розділі пояснюється, яким чином неправильне управління процесом ДПП, особливо у контексті етапів оцінки та підготовки, може призвести до провалу проекту. Також наводяться приклади перешкод, які можуть виникати на різних етапах проектного циклу.

Розділ 9 ознайомлює з концепцією рамкового регулювання та пояснює його актуальність для успішної реалізації ДПП на програмному та стратегічному рівнях.

8.1. Що означає провал проекту? Типи провалів проекту

Для успішної реалізації ДПП уряд повинен докладати зусиль для забезпечення (та максимізації) співвідношення ціни та якості (VfM) під час підготовки та реалізації проекту, а також протягом усього терміну дії договору. Якщо прогнозований показник VfM не досягнуто, вважається, що проект зазнав невдачі («провалився»).

Успішне управління процесом ДПП досягається завдяки запобіганню ризикам провалу проекту або мінімізації їх наслідків (тобто, завдяки ефективному управлінню ризиками). Це означає, що:

- Вибрано правильний проект (тобто обрано проект з оптимальним VfM, належним чином визначено пріоритетність проекту відносно інших можливих проектів);
- ДПП – механізм, що підходить для реалізації даного проекту (тобто вважається, що реалізація проекту в рамках ДПП скоріш за все забезпечить більш ефективне співвідношення ціни та якості порівняно з традиційними методами реалізації проектів);
- Оцінку, підготовку, структурування та управління проектом здійснено у спосіб, що мінімізує негативний вплив на проектні витрати, строки, обсяг та якість.

Суттєвість провалу проекту може залежати від того, коли саме проект визнано таким, що зазнав невдачі, а також від серйозності наслідків провалу.

Провал проекту (у широкому розумінні цього слова) може відбутися на одному з двох основних етапів: до підписання договору при комерційному закритті (наприклад, скасування проекту та конкурсної процедури; відсутність відповідних конкурсних пропозицій або ситуація, за якої договір не підписується після прийняття рішення про його підписання) та після підписання договору (тобто протягом терміну дії договору). Підписання договору на умовах, передбачених запитом на подання конкурсних пропозицій, не означає успішність ДПП, оскільки невиконання зобов'язань за проектним договором може відбутися протягом строку його дії.

Існують два основні типи провалу проекту (з точки зору наслідків) на етапі підготовки та проведення конкурсу.

- Проектний процес призупиняється, а проект заново визначається (або повністю, зі зміною предмета проекту та повторною оцінкою, або частково, зі зміною низки характеристик проекту стосовно комерційних умов/структури договору).
- Проектний процес повністю припиняється, принаймні у вигляді ДПП.

Рішення відмовитися від подальшої реалізації проекту як ДПП, прийняте в процесі оцінки - не є негативним рішенням чи проблемою, оскільки саме в цьому полягає мета поступової оцінки та підготовки проекту.

Чим пізніше буде прийнято таке рішення, тим вищими виявляться завдані збитки. Саме тому у цьому Посібнику з ДПП описується та заохочується поступовий, поетапний процес та поступове погодження проекту (т. зв. «шлюзовий процес», з англ. «*gateway process*»). Найбільш несприятливим варіантом з найсерйознішими наслідками (до підписання договору) може бути

скасування проекту після початку конкурсної процедури, оскільки це позначиться на репутації країни/уряду у сфері ДПП на додаток до даремно витраченого часу та ресурсів.

Також розрізняють два ступені провалу проекту (залежно від серйозності наслідків), що може виникнути після підписання сторонами договору.

- **Абсолютний провал за договором:** ситуація, за якої уряд має врятувати договір або знову провести конкурсну процедуру. Така необхідність може виникнути з двох основних причин, іноді пов'язаних між собою:
 - підрядник/приватний партнер порушує істотні зобов'язання за договором (подія істотного порушення договору);
 - підрядник/приватний партнер (проектна компанія або СПК) зазнає банкрутства.
- **Відносний провал за проектом:** стосується ситуації з частковою втратою співвідношення ціни та якості (VfM) та недосягненням початкового прогнозованого показника VfM за проектним договором. Це може відбутися з ряду причин: операційна ефективність/якість надання послуг нижче очікуваної, а договір не покриває втрату вартості послуги, або договір надав несподівану вигоду приватному партнеру, яка мала бути хоча б частково розділена з урядом або користувачами. Також можуть виникнути непередбачувані обставини, за яких уряд повинен прийняти на себе всі або частину збитків, але подія настання ризику не прописана у договорі належним чином, що призводить до порушення принципу паритетності або уряд не готовий належним чином (з огляду на бюджетні обмеження) виплачувати компенсацію, що підлягає виплаті відповідно до договору.

Коментар 1.29: Стислий огляд можливих типів провалу проекту

Залежно від етапу, в рамках якого настає провал проекту, а також суттєвості його наслідків, проект може зазнати невдачі:

Під час підготовки, структурування проекту або під час конкурсної процедури:

- Процес відкладається, оскільки потрібна зміна умов реалізації проекту та/або повторна оцінка (або повторне проведення конкурсної процедури, якщо проект уже на етапі закупівлі).
- Проект повністю скасовується.

Протягом терміну дії договору:

- Дострокове розірвання/припинення дії договору.
- Часткова втрата VfM.

8.2. Загрози для цілісного управління процесами

Провал проекту може відбутися з різноманітних причин, багато з яких можуть бути пов'язані з власне характеристиками ДПП чи, наприклад, предметом проекту. Деяких ризиків, які можуть вплинути на проект (як правило, формажорні обставини), неможливо уникнути. Проте положення договору мають передбачати максимально ефективне та результативне вирішення таких ситуацій. ДПП як інструмент (або договір ДПП) зазнає невдачі, якщо сторони не володіють належними механізмами реагування на такі непередбачувані обставини. Це призводить до порушення паритету між сторонами або дострокового розірвання договору, якого інакше можна було уникнути. Не кожен провал проекту обов'язково вважається провалом ДПП як інструменту. Насправді, у деяких випадках негативні наслідки такого провалу були б такими самими, або навіть більш суттєвими, за умови реалізації проекту шляхом використання традиційних (публічних) закупівель.

Навіть сам договір може бути джерелом ризиків чи проблемних ситуацій. У цьому контексті деколи використовують поняття «договірної ризику».

У багатьох випадках провал проекту відбувається через неправильну ідентифікацію, оцінку та підготовку проекту; неправильне структурування та управління конкурсною процедурою або договором (що теж пов'язано з підготовкою, оскільки стратегія управління договором розробляється при складанні проекту договору, до якого включаються відповідні положення).

Такі причини провалу пов'язані з недостатньо ефективним управлінням проектом ДПП на різних етапах процесу, від етапу ідентифікації до проведення конкурсної процедури та подальшого управління договором.

Основна причина неправильного управління процесом – відсутність достатніх можливостей для управління транзакціями, що вимагає низки вузькоспеціалізованих навичок та умінь на додаток до складності такого типу закупівель. Залучення досвідчених консультантів не здатне повністю вирішити проблему (хоча рекомендується залучати їх до оцінки, підготовки, структурування та організації конкурсної процедури: див. Главу 3.14). Уряд та органи, які здійснюють закупівлі, повинні забезпечувати наявність відповідних штатних спеціалістів. У цьому контексті перед урядом стоять такі виклики: розвиток та підтримання на належному рівні необхідних навичок, ефективне використання здобутого досвіду та утримання спеціалістів¹¹⁰.

Цей та інші ризики, що можуть ставити успішність реалізації проекту під загрозу, є типовими для будь-якого процесу управління проектами (див. Коментар 1.30). Одним із небагатьох способів уникнення подібних проблем є дотримання стійких принципів ефективного управління проектом (описані в розділі 5.5).

¹¹⁰ Див. «Прокладаючи шлях» (ВЕФ, 2010 р.), розділ 2.2 та статтю «Проблема розвитку та підтримання навичок».

Коментар 1.30: Загальні чинники, пов'язані з управлінням та принципами керівництва проектом, які можуть поставити під загрозу результати проекту в рамках ДПП (та будь-якого іншого державного проекту)

- Недостатні управлінські можливості та навички (відсутність кваліфікованих спеціалістів та коштів для залучення консультантів).
- Недостатньо ефективна передача досвіду/часті зміни у проектній команді.
- Недостатній рівень визначеності з власниками або лідерами проекту.
- Неправильний процес прийняття та управління рішеннями (неефективне делегування повноважень, зовнішнє втручання тощо).
- Недостатній рівень/відсутність політичної підтримки.
- Відсутність «незалежної» підтримки, без конфлікту інтересів.
- Відсутність належних механізмів контролю за якістю.
- Допущення помилок під час ідентифікації потенційних зацікавлених сторін.
- Помилки у комунікаційній стратегії (у відносинах із внутрішніми та зовнішніми учасниками; громадськістю (підвищення рівня схвалення проекту/управління суспільним невдоволенням); інвесторами).
- Невідповідність проекту стратегічним цілям уряду/зміна стратегічних цілей уряду.
- Політичний поспіх та встановлення нереалістичних строків.

Важко скласти вичерпний перелік основних причин провалу проекту. Однак у країнах з ринками, що формуються та розвиваються, поширеною причиною провалу проектів ДПП є занадто короткий термін, виділений для повноцінної підготовки проекту та аналізу ризиків. Проекти ДПП зазвичай реалізуються за обставин, які пов'язані з сильним політичним тиском. У країнах, що не володіють достатнім досвідом роботи з такими проектами часто виникають ситуації, за яких ті чи інші сторони намагаються у той чи інший спосіб оминати встановлені правила і прагнуть отримати вигоду від проекту за допомогою різних способів впливу. Такі проблеми мають бути неодмінно вирішені для запобігання провалу проекту.

Також існує низка додаткових факторів, які можуть посилити ризик провалу проекту. Більшість із них пов'язані з відсутністю належного рамкового регулювання ДПП чи помилками в управлінні проектом. Ці ризики можуть бути мінімізовані шляхом розробки та реалізації належного рамкового регулювання ДПП.

Нижче наведено перелік факторів ризику (та їх ймовірних наслідків), пов'язаних з помилками в управлінні проектом або відсутністю рамкового регулювання ДПП.

- Відсутність стандартизованого процесу ідентифікації та підготовки проектів, а також їх структурування та запуску у рамках поступового, «шлюзового» процесу, посилює ризик провалу проекту.
- Складна та нечітка інституційна структура ускладнює взаємодію з зацікавленими сторонами; може призвести до суперечливих вказівок та мінливості рішень.
- Недостатній рівень інституційної організації ускладнює процес збереження знань та досвіду, і призводить до втрати найбільш здібних працівників.

- Відсутність системи фіскального управління та довгострокового підходу до фіскального управління (контролю за сукупними зобов'язаннями країни в рамках ДПП) може спричинити несподівані конфлікти під час реалізації проекту та припинення процесу ДПП навіть після оголошення про його запуск.
- Відсутність чітких політичних рекомендацій щодо цілей ДПП може призвести до політичних конфліктів та частих змін у рішеннях. Як наслідок, може бути підірване суспільне уявлення про наявну політичну волю до здійснення ДПП або стабільність урядового підходу до ДПП.
- За відсутності належного рамкового регулювання ДПП міністерство, яке вважає, що воно може перекласти витрати на інші галузеві відомства у складі уряду, може здійснювати трансакції ДПП в обсязі, що перевищує допустимий, або негативно позначається на співвідношенні ціни та якості. Таким чином, міністерство, яке безпосередньо не несе ризики, пов'язані з проектом, може не пересвідчитися належним чином у тому, що приватний сектор перейняв достатній рівень ризиків.
- За відсутності належного рамкового регулювання ДПП окремі відомства можуть працювати недостатньо узгоджено, не обмінюючись інформацією в достатньому обсязі/без взаємодії з іншими установами. У такому випадку інституції зі взаємопов'язаними функціями можуть виявитися не в змозі координувати свою діяльність у спосіб, необхідний для здійснення ДПП.
- Відсутність належного рамкового регулювання, яке включає окремі положення щодо оприлюднення інформації¹¹¹, шкодитиме прозорості проекту, приватним інтересам учасників процесу, відношенню громадськості до проекту та політичній підтримці. Внаслідок цього може зрости рівень корупції.
- Без механізмів здійснення аудиту процесу (зовнішній аудит та перевірки якості, аудит конкурсної процедури на предмет прозорості та рівних умов) та програм (публічний доступ до інформації; аудит за фактом виконання робіт) підзвітність уряду неможливо буде простежити.
- Відсутність рамкового регулювання та чітко сформованих політик щодо ДПП, які сприяють раціональному довгостроковому плануванню та створенню нових програм ДПП, загалом позбавляє уряд можливості отримувати максимальну вигоду від ДПП та може призвести до втрати інтересу на ринку ДПП (див. розділ 9.4).

У розділі 9 наведено обґрунтування концепції рамкового регулювання, описуються її основні компоненти та принципи, а також аргументується необхідність рамкового регулювання для належного управління ДПП як стратегічним елементом інфраструктурної політики. Глава 2 Посібника повністю присвячена опису рамкового регулювання ДПП та поясненню вищенаведених питань, пов'язаних із рамковим регулюванням, програмами тощо.

¹¹¹ Питання оприлюднення інформації є наскрізним: воно впливає на весь проектний цикл (до та після конкурсної процедури) та багато аспектів рамкового регулювання (наприклад, фіскальне управління, аудит якості/ аудит за фактом виконання робіт). Розкриття інформації також впливає на різні зацікавлені сторони (приватний сектор, громадськість, законодавчі органи тощо). Оприлюднення інформації може бути реакцією на обставини, що виникли, або дією на випередження. Оприлюднення інформації заздалегідь, на випередження, є непростим завданням, яке потребує удосконалення навіть на розвинених ринках ДПП. У Коментарі 1.28 в Главі 1 можна ознайомитися з вичерпним оглядом умов розкриття інформації. Це питання також обговорюється у розділі 2.5.1 цього Посібника.

8.3. Приклади припинення проекту внаслідок неналежного управління процесами¹¹²

8.3.1. До/під час конкурсної процедури

Нижче наведено поширені приклади неправильного управління до підписання договору щодо проекту, які відображають помилки та ризики провалу проекту (список не вичерпний).

Під час оцінки проекту можуть бути зроблені висновки про необхідність відмови від реалізації проекту як ДПП через неналежний скринінг або неналежну оцінку економічної складової проекту.

Наприклад:

- Результати аналізу витрат та вигід (СВА) на етапі оцінки проекту виявилися негативними або набагато гіршими за результати, прогнозовані на етапі ідентифікації, оскільки аналіз витрат та вигід раніше не проводився або проводився на основі надто оптимістичних припущень;
- Результати аналізу витрат та вигід виявилися неприйнятними через зміну обсягу проекту, який не був належним чином розроблений та підтверджений на етапі ідентифікації.

Робота над проектом припиняється/переривається до початку конкурсної процедури, оскільки не було здійснено належної оцінки проекту, або проект не був підготовлений відповідним чином.

Наприклад:

- Законодавчі обмеження або перешкоди щодо наявності земельної ділянки для будівництва лікарні не були належним чином оцінені або виявлені на етапі оцінки проекту;
- Не було здійснено належної оцінки комунальних послуг у проекті трамвайного сполучення, а перед запуском проекту виявилось, що наявної інформації недостатньо;
- Існують докази того, що проект може бути недоступний з точки зору бюджету або недоцільним зважаючи на попередньо встановлені припущення щодо бюджетної доступності;
- Суттєві зміни вносяться до предмета проекту, тому оцінка витрат стає неактуальною або занадто оптимістичною. Внаслідок цього здійснена раніше оцінка фінансової доцільності, бюджетної доступності, а також результати аналізу витрат та вигід втрачають свою актуальність.

¹¹² Для ознайомлення з кейс-стаді, що ілюструють подальші причини скасування проектів, переважно у зв'язку з неефективною оцінкою та підготовкою, див. «Державно-приватне партнерство у Індії: збірник кейс-стаді» (Уряд Індії спільно з PPIAF, 2010 р.). Це дослідження підсумовує основні висновки, зроблені внаслідок реалізації низки проектів. Доступ за посиланням: http://toolkit.pppinindia.com/pdf/case_studies.pdf

Конкурс припиняється або відкладається через те, що проблемні питання, які мали бути розглянуті в рамках комплексної перевірки (дью ділідженс) та вирішені під час конкурсної процедури або до підписання договору, вочевидь, не були вирішені. Конкурсна процедура припиняється чи відкладається у зв'язку з тим, що суспільство загалом, громадські організації чи політичні партії піддають цю процедуру сумніву.

Наприклад:

- Інформації про доступні комунальні послуги недостатньо, а для її отримання потрібно більше часу, ніж очікувалося;
- Угоди з іншими державними органами (наприклад, угоди з органом місцевого самоврядування у рамках окремих транспортних секторів) не можуть бути укладені або не розроблені в повному обсязі;
- Інформація щодо проекту була опублікована з порушенням терміну для подання пропозицій та коментарів;
- Під час оцінки проекту не було виявленого будь-який інший ризик чи потенційну перешкоду.

Не надійшло жодної конкурсної пропозиції. Не надійшло пропозицій, що відповідають встановленим вимогам.

Наприклад:

- Проект або договір не був фінансово чи технічно здійсненним/доцільним¹¹³;
- Конкурсну процедуру було запущено без попереднього повідомлення учасників ринку про проект;
- Період відповіді на запит на подання конкурсних пропозицій був надто коротким та/або учасникам конкурсу потрібно було б працювати в офіційні вихідні дні протягом періоду, встановленого для подання конкурсних пропозицій;
- Конкурс було оголошено у той час, коли поширеною була суспільна думка щодо невиконання урядом зобов'язань за аналогічними договорами ДПП.

Прийнято рішення про підписання договору, але його не укладено (підписано) через те, що конкурент оскаржує рішення щодо визначення переможця конкурсу, або переможець конкурсу відмовляється підписувати договір через недостатню підготовку проекту.

Фінансування не закрито (у випадку, якщо воно не є попередньою умовою участі у конкурсі) через невирішені проблеми на етапі підготовки.

Наприклад:

- Для ведення проектної діяльності передбачалася наявність сервітуту, але він не був виданий відповідною установою;
- Існує ризик неотримання екологічних дозволів через те, що орган, який здійснює закупівлю, не управляє процесом належним чином.

¹¹³ Оптимістичний ухил/упередження або просто недостатньо якісний аналіз – одна з найпоширеніших причин скасування проектів, включаючи проекти ДПП. Див. «*Перевищення витрат та недостатній попит у міській залізничній та іншій інфраструктурі*» Бента Флівберга. Транспортне планування та технології, том 30, № 1, лютий 2007 р., с. 9-30.

8.3.2. Протягом терміну дії договору

Будівництво відкладається через недостатній рівень підготовки комплексної перевірки (дью ділідженс) з боку уряду щодо ризиків та обов'язків, які він приймає відповідно до договору ДПП.

Наприклад:

- Позапланова затримка при будівництві через відсутність сервітуту, необхідного для проекту.

Невиконання договірних зобов'язань приватним партнером через неправильну структуру договору та/або неправильне управління конкурсною процедурою.

Наприклад:

- Невиконання договірних зобов'язань через нестачу можливостей. Можливості та досвід консорціуму, що подає конкурсну пропозицію, не були належно оцінені під час конкурсної процедури;
- Невиконання зобов'язань через неможливість їх виконання, оскільки конкурсна пропозиція консорціуму-переможця була надто агресивною. Конкурсна процедура була неправильно структурована, тому не було виключено або виявлено надто агресивні чи надто оптимістичні пропозиції;
- Невиконання зобов'язань через нездатність приватного партнера дотриматися мінімальних критеріїв операційної ефективності внаслідок того, що уряд поставив нереалістичні вимоги до операційної ефективності об'єкту;
- Невиконання зобов'язань через передачу приватному партнеру за договором ризиків, якими він не може управляти.

Неплатоспроможність приватного партнера.

Наприклад:

- Приватна компанія стає неплатоспроможною, оскільки вона вважає проект недоцільним через неналежну оцінку проекту (наприклад, надто оптимістичних прогнозів щодо трафіку (завантаженості дороги)).

Затримка виконання договірних зобов'язань/розірвання договору внаслідок порушення умов договору державним партнером.

Наприклад:

- Уряд неспроможний здійснювати платежі через бюджетні обмеження, які не були належним чином враховані на етапі погодження проекту (аналіз бюджетної доступності);
- Уряд не може дозволити собі непередбачувані виплати, оскільки вони не були належним чином враховані при оцінці проекту;
- Уряд не виконує інших договірних зобов'язань за договором ДПП, що безпосередньо впливають на діяльність приватного партнера. Наприклад, така ситуація може виникнути тоді, коли державний партнер

відповідає за будівельні роботи в рамках залізничного проекту, а приватний партнер - за залізничні системи, рухомий склад залізничного транспорту та управління ними.

Інші незначні чинники провалу проекту/втрата належного співвідношення ціни та якості (VfM)

Наприклад:

- Провал проекту може полягати у виникненні суттєвих спорів між сторонами внаслідок неоднозначного розподілу ризиків;
- Неправильно розроблені експлуатаційні вимоги за договором ДПП на практиці можуть виявитися незмірними чи навіть нездійсненними.

8.4. Зацікавленість приватного сектору (потенційних учасників конкурсу) та застереження щодо усього процесу ДПП

ДПП передбачає наявність на ринку приватних агентів, які мають намір укласти довгостроковий договір і прийняти на себе значні ризики; фінансових інвесторів, які мають намір інвестувати власний капітал (а іноді - позиковий капітал) у проекти; та банків, які мають намір давати кредити під такі проекти.

Проекти повинні бути комерційно доцільними (а для цього вони повинні бути фінансово привабливими для кредиторів). Це - невід'ємна умова складання договору ДПП, така ж важлива, як і інші чинники доцільності проекту (наприклад, економічна доцільність, тобто правильність проекту; відповідність механізму ДПП; бюджетна доступність).

Утім для приватного партнера (потенційного учасника конкурсу) цікавими є усі аспекти комерційної доцільності проекту, включаючи соціально-економічні фактори та застереження щодо бюджетної доступності.

- Якщо проект має низьку економічну цінність або існує високий ризик недостатньої прихильності уряду до проекту, існує більш висока ймовірність припинення проекту чи спроб нового уряду змінити умови договору.
- Приватний партнер природно зацікавлений у бюджетній доступності проекту для уряду. Це допомагає уникнути ризику недотримання умов договору з боку уряду.

Окрім цього, приватному сектору також необхідний реалістичний графік проекту – тобто, він очікуватиме, що проектні завдання будуть виконуватися відповідно до встановленого графіка. Загальний рівень управління усіма процесами ДПП впливатиме на готовність приватного сектора до інвестицій у той чи інший проект.

У таблиці 1.7 наведено основні критерії, яким повинен відповідати проект з точки зору потенційного учасника конкурсу, на додаток до комерційної доцільності. Передбачається справедливий розподіл ризиків, фінансова привабливість проекту та наявність доступу до фінансування, а також

допустимість/реалістичність граничної суми платежів (тобто потенційна внутрішня норма прибутку (IRR) співмірна з прийнятими ризиками).

ТАБЛИЦЯ 1.7: Вимоги або умови приватного сектору, характеристики прийнятного та привабливого проекту

Кожен проект повинен обов'язково відповідати низці умов, щоб вважатися прийнятним для приватного сектору.

Прагнення приватного сектору брати участь у конкурсній процедурі та інвестувати залежить від комерційної доцільності (належне співвідношення ризиків та прибутковості). Це передбачає наявність низки проблемних питань, пов'язаних із доцільністю реалізації проекту, які переважно відповідають застереженням уряду при закупівлі проекту в рамках ДПП. Проект та договір повинні відповідати наступним критеріям.

Умова	Опис
Економічна доцільність/обґрунтованість	Проект має бути найбільш прийнятним рішенням для тієї чи іншої потреби: проект, який не відповідає критеріям найбільш підходящого рішення (наприклад, обсяг його використання набагато нижчий за прогнозований) призведе до ризику зниження прихильності з боку державного сектору, а також може поставити під загрозу фінансову доцільність (наприклад, у проєктах, пов'язаних із попитом/трафіком (завантаженістю дороги)).
Відповідність критеріям ДПП (реалізація проекту як ДПП покращить VfM за певним проектом)	Наслідком проведення закупівлі неподходящого проекту з використанням механізму ДПП є штучна та неефективна структура ризиків, яка може призвести до відсутності конкурсних пропозицій або незадовільних результатів при подальшій реалізації проекту.
Технічна доцільність	З точки зору приватного партнера це означає, що комерційна доцільність проекту не перебуває під загрозою через неприйнятні технічні ризики.
Комерційна доцільність	Це означає, що максимально можлива сума платежів або ціна договору є достатньою, щоб покрити всі витрати (включно з непередбачуваними витратами), що пов'язані зі структурою передачі ризиків.
Фінансова привабливість (для кредиторів)	Кредитори та інвестори мають намір надати фінансування, необхідне для реалізації проекту.
Правова доцільність	Договірне рішення чи договірна структура має чітко відповідати законодавчим вимогам. Це дозволить уникнути обмеження прав, виникнення підстав для анулювання договору або оскарження договору третіми особами.
Бюджетна доступність	У приватного сектору може виникнути застереження щодо надто простої процедури узгодження проєктів урядом та нереалістичного сприйняття урядом своїх фактичних можливостей щодо проєкту.
Комплексна підготовка	Проведено належну комплексну перевірку (дью ділідженс) для виявлення та врегулювання всіх істотних ризиків/перешкод. Уряд повинен реалістично оцінити свої

	можливості щодо виконання зобов'язань (наприклад, отримання сервіту за проектом). Інформація щодо ризиків, що передаються приватному сектору, має бути послідовною та доступною (процес отримання екологічних дозволів, інформація про розподіл комунальних ресурсів тощо).
Належне структурування (договору) як одна з передумов комерційної доцільності	Приватний партнер повинен бути у змозі належним чином прийняти та управляти ризиками, що йому передаються. Такі ризики повинні бути чітко та об'єктивно описані у проектному договорі. Необхідно чітко встановлювати об'єктивні та реалістичні умови платіжних механізмів та критеріїв операційної ефективності. Договір має передбачати захист від спорів та потенційного невиконання зобов'язань з боку держави.
Належне структурування конкурсної процедури/запиту на подання конкурсних пропозицій (RFP)	Конкурсна процедура повинна проводитись на підставі збалансованих вимог до можливостей учасника конкурсу та прозорих критеріїв відбору. Учасники з хорошою репутацією висуватимуть відповідні вимоги до можливостей та технічних характеристик проекту, щоб уникнути недобросовісної конкуренції у формі нереалістичних та «агресивних» конкурсних пропозицій.

9. Введення в концепцію рамкового регулювання ДПП та початкові міркування щодо рамкового регулювання. Чинники, важливі для приватного сектору в контексті рамкового регулювання та ринків.

Оксфордський словник англійської мови визначає рамкове регулювання (англ. *framework*) як базову структуру, що лежить в основі системи, концепції або тексту.

Іспанський словник визначає рамкове регулювання як «обмеження або обставини, пов'язані з певним питанням чи періодом часу».

ДПП передбачає комплексне управління процесом на різних рівнях (політичному, фіскальному, фінансовому та соціальному), які вимагають програмного підходу з метою налагодження регулярного застосування механізму ДПП до відповідних проектів. Для будь-якої системної дії чи підходу, що має довгострокові наслідки, необхідне рамкове регулювання.

Даний Посібник з ДПП підтримує системний підхід до ДПП для досягнення та забезпечення привабливого співвідношення ціни та якості в результаті використання інструменту ДПП як стратегічного варіанту інфраструктурних закупівель. У більшості країн, які застосовують успішний системний підхід до ДПП, програма ґрунтується на надійних рамкових умовах ДПП. Як зазначено в Довіднику з ДПП (ред. 2.0, Світовий банк, 2014 р.), «розробка чітких рамкових умов ДПП прямо відображає відданість уряду механізму ДПП». Такі умови також описують методи реалізації проектів, допомагаючи забезпечити належне управління інструментом ДПП і тим самим «стимулюючи ефективність, підзвітність, прозорість, добросовісність, справедливість та

допомагаючи посилити зацікавленість приватного сектору та поглибити рівень суспільної підтримки ДПП».

Зважаючи на складність інструменту ДПП, рекомендується стандартизувати процеси та документи, щоб заощадити час і сили при підготовці та виконанні/структуруванні завдань які в контексті ДПП є надзвичайно складними. Також рекомендується забезпечити однорідність таких процесів для дотримання умов закупівлі у рамках ДПП (для будь-якого проекту ДПП у відповідній юрисдикції).

Характер ДПП у контексті виділення бюджетних ресурсів на довгостроковій основі (у більшості випадків терміни договорів перевищують законодавчо встановлені строки) для забезпечення більшої ефективності безумовно потребує відповідального та спеціалізованого підходу до принципів управління проектами з боку уряду при управлінні бюджетними коштами.

Більше того, при використанні (рекомендованого) програмного підходу, дуже важливо залучити та зберегти інтерес з боку представників приватного сектору. Для цього потрібен правильний та ефективний підхід до управління проектом, що може бути забезпечений стабільним та стійким рамковим регулюванням.

Рамкове регулювання має бути підкріплене офіційними документами, які накладають зобов'язання на учасників, які працюють відповідно до такого рамкового регулювання. Деякі автори навіть дають визначення рамковому регулюванню, шляхом опису самих документів та законів, які визначають межі та встановлюють рамкове регулювання.

У різних країнах застосовуються різні підходи до документації, на якій ґрунтується рамкове регулювання. Вибраний підхід в основному залежить від двох чинників: правова система або правові традиції країни (основна відмінність спостерігається між країнами континентального та загального права), а також досвід у сфері ДПП/поширеність використання ДПП (країни, в яких традиційно застосовується ДПП, як правило у контексті концесійних проектів, порівняно з країнами без таких традицій чи досвіду).

Іноді рамкове регулювання ДПП описують як групу підструктур для окремих елементів, пов'язаних з принципами управління проектами ДПП. У цьому контексті політика щодо ДПП або правове регулювання ДПП – ще один елемент рамкового регулювання. Також див. Коментар 1.31.

Коментар 1.31: Визначення рамкового регулювання відповідно до інших довідкових матеріалів¹¹⁴

- Відповідно до Довідкового посібника з ДПП Світового банку, рамкове регулювання ДПП складається з політики у сфері ДПП та законодавчої бази. Існує три основні компоненти або сфери регулювання: процес та інституційні зобов'язання, управління публічними фінансами та принципи управління програмами ДПП.

¹¹⁴ Див. «визначення рамкового регулювання ДПП» у Довідковому посібнику з ДПП Світового банку, Модуль 2 (с. 66-68) та «встановлення рамкового регулювання» у посібнику «Залучення інвесторів до ДПП у Африці» (Світовий банк, 2014 р.), с. 13-18.

- У посібнику «Залучення інвесторів до ДПП у Африці» (Світовий банк, 2009 р.) запропоновано чотири сфери, з яких складається рамкове регулювання ДПП: політика у сфері ДПП, законодавча база, регулювання інвестиційної діяльності (включаючи процес погодження) та регулювання управлінської діяльності (стосуються управлінських можливостей та роботи протягом усього процесу ДПП).

У цьому Посібнику з ДПП використовується визначення рамкового регулювання, запропоноване Довідковим посібником з державно-приватного партнерства (ред. 2.0, Світовий банк, 2014 р.): «рамкове регулювання ДПП означає принципи політики, процедури, інституції та правила, які спільно визначають принципи реалізації проектів/програм ДПП, тобто їх ідентифікації, оцінки, відбору, виділення бюджетних коштів, проведення конкурсних процедур, моніторингу та звітності».

У наступних розділах дається пояснення елементів рамкового регулювання (розділ 9.1), а також розглядаються питання реалізації та документування рамкового регулювання (розділи 9.2 та 9.3). Наприкінці викладається точка зору приватного сектору, а також пояснюється важливість рамкового регулювання та програм для конкурентної та стабільної реалізації ДПП.

Визначення рамкового регулювання у даному Посібнику з ДПП. Зміст та сфери застосування рамкового регулювання.

Рамкове регулювання, що регулює інструмент ДПП як метод закупівлі та управління інфраструктурою, має ряд елементів, що встановлюють власні обмеження або правила.

Наступні елементи пов'язані з основними характеристиками ДПП як способу закупівлі.

- Закупівлі у рамках ДПП є публічними закупівлями, тому на них можуть поширюватися обмеження, пов'язані з публічними закупівлями.
- ДПП як інструмент для створення та управління публічними активами та послугами регулюється правилами укладання публічних договорів.
- ДПП передбачає наявність приватного суб'єкта господарювання, що керує комерційною діяльністю, на яку поширюються такі ж закони, як на будь-яку іншу приватну комерційну діяльність.
- ДПП – це інструмент, який забезпечує довгострокове фінансування для уряду, замінюючи державний сектор та загальний бюджет як джерело коштів, що покривають фінансові потреби. Отже, необхідно інтегрувати цей процес в управління публічними фінансами, правила чи політики у сфері фіскального контролю.
- Оскільки ДПП належить до сфери приватного фінансування, воно має відповідати очікуванням приватних інвесторів протягом усього процесу, у тому числі з точки зору рамкового регулювання. Це також передбачає необхідність належної комунікації та зв'язків з громадськістю.
- ДПП відноситься до сфери проектних рішень та проектного управління, для якої необхідне рамкове регулювання управління процесами або регулювання управлінської діяльності; та

- Рамкове регулювання ДПП зазвичай розподіляє обов'язки серед різних установ та відомств у межах уряду. Таким чином, вони також стосуються інституційної структури та організації.

Багато елементів та чинників, що впливають на загальне ведення проектів ДПП, частково взаємопов'язані, а деякі з них можуть бути віднесені до однієї групи.

Питання чіткого визначення компонентів або елементів рамкового регулювання ДПП є суб'єктивним. Однак з метою уніфікації та забезпечення цілісності інформації у цьому Посібнику з ДПП запропоновані такі основні елементи, які по суті є складовими рамкового регулювання ДПП.

Рамкове регулювання ДПП «обов'язково» передбачає наявність наступних елементів:

1. Набір стратегічних та базових принципів, які регулюють та обмежують загальне застосування ДПП як способу закупівель. Він включає загальні цілі використання інструменту ДПП, масштаб (типи проектів та сфери застосування), а також **«принципи реалізації»** (можливі варіанти реалізації ДПП), включаючи нормативно-правові акти, що регулюють процес закупівель/конкурсних процедур. Деякі країни приймають окремі закони, що встановлюють такі стратегічні принципи і принципи реалізації (які зазвичай називаються «законодавство у сфері ДПП»), тоді як у інших країнах застосовуються окремі політики (які зазвичай називаються «принципи політики у сфері ДПП»). У деяких країнах немає необхідності приймати окреме законодавство або політичні рекомендації у сфері ДПП. У будь-якому випадку є безліч законів, які можуть безпосередньо впливати на використання та контроль за ДПП (наприклад, галузеві закони). Усі такі закони складають юридичне рамкове регулювання у сфері ДПП. Більше того, може існувати низка державних політик, які впливають на застосування ДПП, на додаток до будь-якого спеціалізованого законодавства чи політики у сфері ДПП.
2. Набір правил та процедур для ідентифікації, підготовки та оцінки проектів, складання структури договору ДПП та структури запиту на подання конкурсних пропозицій (RFP), а також управління конкурсною процедурою та управління договором. Такі правила та процедури зазвичай називаються **«рамкове регулювання управлінської діяльності»** або **«рамкове регулювання управління процесами»**. Можна також розглядати деякі елементи цих правил та процедур як частину **рамкового регулювання державного інвестування** чи **рамкового регулювання планування**. Допускається також використання інших термінів. Правила та процедури зазвичай подаються у вигляді рекомендацій з різним ступенем обов'язковості їх дотримання.
3. Набір правил та/або процедур для контролю за сукупними зобов'язаннями в рамках ДПП (а також для впливу на інвестиційний процес з точки зору погодження). Також називається **рамковим регулюванням фіскального управління**.

4. Урядова структура (включно з законодавчою владою), яка може впливати на управління та ведення проекту ДПП. Зазвичай вона називається **інституційною структурою**.
5. Ряд інших правил, процедур та обов'язків щодо **інших аспектів управління проектами**, включаючи загальний контроль за забезпеченням якості політик та проектів ДПП, питання пов'язані з прозорістю та комунікаціями.

У деяких випадках певні елементи рамкового регулювання також називаються урядовою «програмою ДПП».

Ці терміни значною мірою збігаються. Наприклад, існує очевидний взаємозв'язок між загальними умовами політики у сфері ДПП та власне юридичним рамковим регулюванням ДПП. Інституційна структура так само впливає на операційні правила та процедури з управління процесом ДПП, а інституційні обов'язки та структура впливають на систему або підхід до управління та наглядом за фіскальними наслідками використання механізму ДПП. Окрім цього, фіскальне управління також впливає окремі проектні процеси.

Способи впровадження чи документування рамкового регулювання. Різні правові традиції.

Незалежно від того, йдеться про рамкове регулювання політик у сфері ДПП чи про загальне рамкове регулювання, існує необхідність формалізації правил та процедур у вигляді юридично обов'язкового документу.

Даний Посібник з ДПП спрямований на встановлення розумних стандартів знань про концепцію та предмет ДПП та надання актуальних концепцій і базових знань для будь-якої країни (або у глобальному контексті). Також слід зазначити, що в різних країнах існують значні відмінності за багатьма аспектами ДПП, які непросто змінити, тому що вони засновані на інших законах або на добре сформованих традиціях. Отже, дуже важливо зрозуміти та приймати до уваги можливі відмінності рамкового регулювання у різних країнах та причини цих відмінностей.

Основним фактором, що впливає на такі відмінності, особливо щодо рамкового регулювання ДПП, є правові традиції країни.

У цьому Посібнику з ДПП розглядаються дві основні правові системи: загального права (англо-саксонська правова сім'я) та континентального права (романо-германська правова сім'я). Загалом при документуванні рамкового регулювання ДПП у першому типі юрисдикції в основному покладаються на «виклади основних принципів політики» або програмні документи, якими закріплюються принципи політики у цій сфері, водночас у другому виді юрисдикції рамкове регулювання ДПП ґрунтується переважно на законах.

Правове рамкове регулювання або рамкове регулювання, що ґрунтуються на законах, вважається доцільним з точки зору їх стабільності, але має і недоліки – зокрема, недостатність гнучкості.

Згідно з деякими посібниками, можливий третій варіант – впровадження рамкового регулювання у вигляді документа. Іншими словами, потрібне

прийняття вичерпних рекомендацій (Світовий банк, 2014 р., с. 71). Проте слід визнати, що багато подібних рекомендацій, особливо у країнах системи континентального права, розробляються на основі законів, у рамках законів або під час нормотворчої діяльності. У інших випадках рекомендації (у формі посібників або довідників) не є частиною законодавства. До цих рекомендацій можуть вноситися періодичні зміни, проте поточна версія носить обов'язковий характер для державних службовців і практиків у сфері ДПП.

Подібним чином, у багатьох країнах системи загального права принципи політики у сфері ДПП доповнюються рекомендаціями, які часто вважаються обов'язковими для державних службовців та практиків у сфері ДПП за відсутності дозволу на відхилення від таких рекомендацій у процесі затвердження ДПП та узгодження принципів управління проектами.

Рамкове регулювання вже розроблено, але потребує перегляду або адаптації для цілей ДПП.

Основа рамкового регулювання, по суті, не сильно відрізняється від інших методів закупівель, наприклад, у будь-якій юрисдикції, в якій діють усталені правила закупівлі публічної інфраструктури та послуг. Природоохоронні органи контролюють вплив створення інфраструктури на навколишнє середовище. Фіскальні органи/відповідальні відомства беруть участь у прийнятті рішень та наданні погоджень, які можуть бути пов'язані з державними видатками, що впливають на бюджетні ресурси або їх виділення.

Існують цілісно розроблені рамкові регулювання ДПП у межах спеціального та деталізованого закону або програмного документу (політики), що встановлюють:

- які проекти можна реалізовувати у рамках ДПП;
- як треба укласти договір та проводити закупівлі;
- що слід робити для підготовки та оцінки проекту до його запуску;
- хто наділений повноваженнями щодо прийняття рішень з важливих питань у процесі прийняття рішення та погодження проекту, а також надалі протягом терміну дії договору.

З іншого боку, у деяких юрисдикціях ДПП просто включаються до наявних загальних законів про публічні закупівлі. У таких країнах ДПП з оплатою держсектора – інновація, реалізація якої відбувається на підставі тих самих правил, що застосовуються для традиційних концесій (тобто, проектів на основі платежів користувачів). У деяких випадках застосовуються загальні правила щодо закупівель, без спеціальних положень щодо ДПП. Також можуть встановлюватися процедурні та процесуальні правила для оцінки проектів, незалежно від форми їх реалізації. У будь-якому разі, не встановлюється окремих правил щодо довгострокового фіскального управління в проектах ДПП, тощо.

Незалежно від способу документального оформлення рамкового регулювання, ДПП (як спосіб здійснення інфраструктурних та сервісних закупівель) передбачає значні виклики, для подолання яких потрібні окремі заходи у багатьох сферах.

Таким чином, у багатьох сферах (законодавство/закупівлі, управління процесами, інституційні питання, фіскальне управління) виникає потреба

адаптації рамкового регулювання з урахуванням специфіки ДПП (див. таблицю 1.8).

У таблиці 1.8 передбачається, що наявне рамкове регулювання дає приватному сектору можливість у тій чи іншій формі управляти публічним активом. Також передбачається, що існують нормативно-правові акти для забезпечення прозорого процесу закупівель публічної інфраструктури та послуг. У таблиці пояснено зміни, які можуть виявитися необхідними або корисними для адаптації наявного рамкового регулювання до потреб ДПП.

Сама лише наявність рамкового регулювання не є запорукою успіху, оскільки успішність інструменту ДПП вимірюється реалізованими проектами. Уряди повинні ретельно обдумувати коли саме розробити рамкове регулювання та оголосити про запуск програми, тому що після розробки рамкового регулювання необхідно оперативно запустити проект або оголосити відбір проектів, які можна вважати пробними або пілотними. З прикладами такого підходу та чіткого управління принципами реалізації державної політики у сфері ДПП можна ознайомитися у матеріалах, які описують досвід Індії та Мексики¹¹⁵.

ТАБЛИЦЯ 1.8: Адаптація наявного рамкового регулювання для запуску ДПП: розробка нового документа (чи документів) з рамковим регулюванням або внесення поправок до наявних законів або принципів державної політики у цій сфері

Сфера	Необхідні зміни/адаптація	Необхідно чи корисно?
Законодавче регулювання закупівель (дозволені типи договорів та конкурсних процедур)	Адаптація рамкового регулювання та включення форми договору, яка передбачає різні сфери зобов'язань приватного партнера (DBFOM). Це завдання є більш актуальним для країн системи континентального права, ніж країн загального права. Зокрема, включення типу договору DBFOM, згідно з яким доходи приватного партнера формуються за рахунок державних платежів за надані послуги. На додаток до цього рекомендується включати до рамкового регулювання конкурсні моделі, що передбачають переговори та взаємодію з потенційними учасниками конкурсу. Це важливо у контексті більш складних проектів, які вимагають ґрунтовної взаємодії та зворотного зв'язку з відібраними кандидатами.	Необхідно
Відбір, підготовка та/або оцінка проекту	Дуже важливо складати рекомендації щодо оцінки та відбору проектів на рівні уряду та адміністративних органів усіх рівнів (центральных, регіональних та/або місцевих). Корисними можуть виявитися рекомендації, які	Необхідно для забезпечення належного управління та програмного використання ДПП

¹¹⁵ У матеріалі Світового банку (Фаркухансон, Торрес де Масле, Ескомб та Енсінас, 2011 р.) наведено кейс-стаді про лікарню дель Байо (с. 50), що ілюструє розробку урядом політики щодо проектів ДПП у сфері охорони здоров'я, розвитку програми ДПП у сфері охорони здоров'я, а також підготовку та належний запуск першого проекту ДПП у сфері охорони здоров'я.

	<p>традиційно використовуються щодо будь-яких публічних закупівель.</p> <p>Утім, ДПП вимагає спеціалізованих рекомендацій для забезпечення бюджетної доступності, комерційної доцільності та належного співвідношення ціни та якості.</p>	
Фіскальне управління (сукупними зобов'язаннями у рамках ДПП)	<p>Стосується проектів ДПП з оплатою держсектора. Уряд приймає на себе довгострокові бюджетні зобов'язання, які можуть бути нововведенням у сфері закупівель інфраструктурних робіт.</p> <p>Це вимагає певної дисципліни у частині принципів управління проектом для контролю за сукупними зобов'язаннями.</p> <p>Багато країн покладаються лише на обмеження державного боргу та/або підзвітність з питань державного боргу, але при цьому вони допускають, що деякі проекти з оплатою держсектора можуть розглядатися як проекти з приватним фінансуванням (див. попередній пункт).</p> <p>Такий підхід може дещо вводити в оману і не враховувати той факт, що проекти з оплатою держсектора включають довгострокові бюджетні зобов'язання незалежно від того, чи враховуються (у обліку) зобов'язання за проектом як державний борг чи ні.</p> <p>Асигнування: у деяких країнах довгострокові зобов'язання щодо надання бюджетних коштів можуть становити юридичну проблему, оскільки у деяких випадках бюджетні ресурси не можна розподіляти заздалегідь (на довгостроковій основі).</p>	Необхідно для забезпечення належного управління та програмного використання ДПП
Інституційні структура та рамкове регулювання	<p>Навіть при використанні програмного/стратегічного підходу, ДПП як спосіб закупівлі не вимагає створення нових органів або відведення під такі проекти окремих посад у державних органах. Основні ролі (органу, що здійснює закупівлю/ініціатора проекту, компетентного фінансового відомства/казначейства, генерального прокурора та ін.) залишаються такими самими, незалежно від типу публічної закупівлі.</p> <p>Утім, зважаючи на складність інструменту ДПП, рекомендується (особливо у контексті процесу відбору, підготовки/оцінки проекту та виконання договору) створювати спеціалізовані органи/відомства чи хоча б проектні команди у межах урядової структури. Їхня мета – керувати здебільшого процесами оцінки та підготовки проекту або надавати підтримку іншим державним органам у такій діяльності.</p>	Потрібно для забезпечення належних принципів управління проектом та програмного підходу до ДПП. Ступінь необхідності залежить від обсягу робіт/актуальності ДПП як інструменту, а також від розміру портфелю проектів ДПП відповідного державного органу.

Коментар 1.32: Основні ідеї та принципи, на яких ґрунтується рамкове регулювання та програми ДПП

- Рамкове регулювання насамперед стосується принципів управління проектами.
- Рамкове регулювання ДПП охоплює декілька елементів: управління процесами, загальні принципи політики, фінанське управління та оцінка за фактом виконання робіт (яка здійснюється після реалізації проекту).
- Рамкове регулювання ДПП мінімізує ризики прийняття неправильних рішень та неналежного управління проектами.
- Правильне рамкове регулювання також забезпечує безперебійність процесів, заощаджує час та гроші.
- Рамкове регулювання пов'язане з необхідністю залучення інвесторів та підтримки їх зацікавленості у проектах на постійній, довгостроковій основі (забезпечення надійності та реалізація передових практик).
- Основи рамкового регулювання ДПП, особливо з точки зору правового та інституційного регулювання, загалом не відрізняються від рамкового регулювання будь-яких інших видів публічних закупівель, проте може виникнути потреба у суттєвій адаптації таких умов у контексті ДПП.
- Розробка рамкового регулювання ДПП має супроводжуватися оперативним запуском пілотних проектів (одного або кількох початкових проектів, розпочатих для демонстрації процесу застосування рамкового регулювання).

Приватний сектор/потенційні учасники конкурсу також зацікавлені у рамковому регулюванні та програмах ДПП.

Як зазначено у розділі 8, приватний сектор зацікавлений не лише у теоретичній комерційній доцільності окремого взятого проекту (тобто, у прийнятному співвідношенні ризиків і вигід та фінансовій привабливості проекту для кредиторів), але й у більшості аспектів (або навіть у всіх аспектах) процесу державно-приватного партнерства.

Надійне рамкове регулювання – найкращий спосіб забезпечення успішності проекту, тому приватний сектор також зацікавлений у наявності належного рамкового регулювання. Для максимально вигідного використання інструменту ДПП, до нього слід застосовувати програмний підхід. Використання програм ДПП є вигідним не лише з точки зору загального управління процесами, але й відіграє ключову роль у отриманні доступу до індустрії ДПП. Мета полягає у залученні максимально можливої кількості потенційних інвесторів, а також у забезпеченні зацікавленості та доступу до досвідчених компаній у сфері ДПП з хорошою репутацією¹¹⁶.

Приватний сектор (індустрія ДПП) зацікавлений у ринках, а не у окремих проектах. Отже, необхідно враховувати наступні аспекти:

¹¹⁶ Приклад програми, що отримала високу оцінку фахівців – Національна програма будівництва шосе в Індії, описана у матеріалах Світового банку (Фаркухарсон, Торрес де Местл, Ескомб та Енсінас, 2011 р.). З коротким описом актуальних програм ДПП можна ознайомитись у виданні Всесвітнього економічного форуму (2010 р.), с. 17 (мексиканська програма платних доріг) та с. 18 (чилійська програма ДПП у дорожній галузі). Також див. уже згадане аналітичне дослідження щодо проекту лікарні Ель-Бахіо у рамках програми ДПП у сфері охорони здоров'я в Мексиці.

- Приватні підприємства зацікавлені у ринках, що можуть забезпечити портфель проектів - тобто багато можливостей, що дозволяють досягти економії у контексті підготовки конкурсних пропозицій та управління конкурсними процедурами та проектами.
- Важливу роль відіграє послідовність. Рамкове регулювання допомагає забезпечити послідовне структурування та управління різними проектами, що скорочує витрати приватного сектору та вибудовує довіру до ринку. За відсутності цілісного рамкового регулювання різні міністерства можуть робити непослідовні дії, які можуть бути вкрай несприятливими для учасників конкурсу та призвести до того, що частина з них відмовиться від подання конкурсних пропозицій.
- Приватний сектор враховує здатність уряду програмно/системно управляти портфелем проектів. Це стосується не тільки надійності окремо взятого проекту, але й надійності уряду як управлінця проектним портфелем та використання урядом державно-приватного партнерства як стратегічного інструменту в довгостроковій перспективі.
- Приватний сектор також звертає увагу на такі аспекти, як довгострокова фінансова стійкість, політична підтримка ДПП, соціальне схвалення інструменту, наявність здібних та досвідчених фахівців та принаймні мінімальної законодавчої бази, що дає можливість проводити закупівлі в рамках ДПП. Багато з перерахованих аспектів впливають на доцільність та готовність кожного окремого проекту, але вони також позначаються на стійкості та надійності інструменту ДПП та наявності змістовного портфелю проектів.

Перші три пункти стосуються концепції програм ДПП¹¹⁷. У більшості країн програми ДПП розвиваються повільніше, ніж очікується, проте це відбувається не через недостатнє фінансування чи невідповідність критеріям комерційної доцільності, а через недостатню кількість підходящих і добре підготованих проектів ДПП. Отже, наявність таких проектів відіграє дуже важливу роль для уряду, який хоче стимулювати інфраструктурний розвиток через механізм ДПП, оскільки нездатність залучити гравців світового рівня призведе до того, що такі потенційні учасники шукатимуть інвестиційні можливості в інших країнах. Внаслідок цього уряд може залишитися з небажаними учасниками та/або програмами з високими корупційними ризиками – а отже проектами, приреченими на невдачу.

Постійна підтримка зацікавленості приватного сектору відіграє ключову роль для успішності ДПП як програмного інструменту або способу стимулювання інфраструктурного розвитку. Для цього потрібне грамотне, чітко визначене рамкове регулювання ДПП у всіх основних сферах управління ДПП.

Внаслідок застосування програмного підходу може виникнути своєрідне «замкнуте коло»: успішна практика реалізації проектів збільшуватиме зацікавленість індустрії у проектах, а вищий рівень зацікавленості забезпечуватиме більше зворотного зв'язку, який допоможе удосконалювати рамкове регулювання та підходи до ДПП.

¹¹⁷ ЕРЕС пояснює актуальність програмного підходу та його основні характеристики. З прикладами європейських програм ДПП можна ознайомитись у документі «Програмний підхід до ДПП. Європейський досвід» (ЕРЕС, 2015).

У таблиці 1.9 наведено невичерпний перелік умов, яким має відповідати рамкове регулювання ДПП та пов'язані з ним програми щоб зацікавити індустрію (ринок). Цим переліком передбачено, що програма ДПП та проекти (а отже, ринок) суттєво не обмежені у доступі до довгострокового фінансування та/або ризик країни інвестування не є непереборною перешкодою для залучення прямих іноземних інвестицій (FDI), а програма адаптована до відповідних обмежень (як пояснюється у розділі 5.6).

ТАБЛИЦЯ 1.9: Необхідні характеристики рамкового регулювання та програм ДПП відповідно до вимог провідних приватних компаній міжнародного рівня (та інші характеристики привабливого та добре влаштованого ринку ДПП)¹¹⁸

Чинники, які зумовлюють успішність програмного підходу чи стратегічного використання ДПП	Опис	Яким чином рамкове регулювання та принципи державної політики у сфері ДПП можуть підвищити привабливість ринку
Актуальний або значний (та ідентифікований) портфель проектів	Наявне ринкове підтвердження значного проектного портфелю чи важливих інфраструктурних потреб, які потрібно забезпечити.	Рамкове регулювання та розроблена політика у сфері ДПП може забезпечити наявність більш структурованого та організованого портфелю проектів за допомогою складання планів та/або програм ДПП з чітким описом ролі інструменту ДПП. Також щодо цього необхідно вести активну комунікацію з індустрією (управління комунікаціями відіграє ключову роль у операційному чи інвестиційному рамковому регулюванні).
Успішна практика попередньої реалізації проектів	Наявний успішний досвід реалізації проектів ДПП з прозорими і справедливими механізмами вирішення спорів та управління іншими кризовими ситуаціями.	Успішна практика реалізації проектів може з'явитися виключно внаслідок належного рамкового регулювання та оптимального управління ризиками й кризовими ситуаціями. На додаток до підготовки проекту, для успішного управління договором потрібен ініціативний підхід, інституційно відображений у

¹¹⁸ У рубриці *Infrascope* аналітичного відділу журналу «The Economist» наведено дані щодо аспектів та критеріїв розрахунку можливостей країни у контексті підготовки проектів та програм ДПП – не лише з точки зору приватного сектору, але й загалом. У матеріалі «Оцінка середовища ДПП у Латинській Америці та країнах Карибського басейну» (лютий 2013 р.), розробленому на замовлення FOMIN за фінансової підтримки уряду Іспанії міститься загальний огляд розвиненості країн у регіоні на основі 19 показників за 6 різними категоріями. У цій рубриці також наведено аналіз країн Азійсько-Тихоокеанського регіону та Східної Європи, а також Співдружності незалежних держав (СНД).

		рамковому регулюванні ДПП (у сфері управління процесом ДПП). Для нових учасників ДПП або країн, які лише починають розвивати свій підхід до ДПП, дуже важливо ретельно відбирати проекти та керувати процесами підготовки і закупівель, щоб уникнути помилок. Також дуже важливо вести діяльність на основі надійного рамкового регулювання.
Стижке рамкове регулювання процесу ДПП: якість стандартів та підходів до забезпечення доцільності та належного структурування, управлінських спроможностей та надійності з точки зору термінів та механізмів прийняття рішень	Для управління великою кількістю проектів ДПП та успішної розробки програми потрібні чіткі базові операційні умови, які забезпечують безперервність процесу, зменшують ризик провалу проекту та відображають комерційну доцільність і інтереси приватного сектору. Належне управління проектами ДПП забезпечує довгострокову довіру з боку індустрії за межами окремо взятого успішного проекту ДПП.	Це - один із найбільш значущих аспектів рамкового регулювання ДПП, який стосується процесів, що відбуваються до проведення конкурсної процедури, а також процесів, що стосуються безпосереднього управління конкурсною процедурою. Такі процеси повинні ґрунтуватися на передовій практиці та стандартах, а також піддаватися ідентифікації з боку приватного сектору. Також цей аспект залежить від інституційної структури.
Чіткість правового регулювання з точки зору законності, прозорості закупівель та можливість забезпечення виконання їх результатів (виконуваність) ¹¹⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Прозорість (доступ до достовірної інформації, справедливі критерії та процес відбору). • Права, реалізацію яких можливо забезпечити. • Процес врегулювання спорів. • Ризики, пов'язані з можливим привласненням. 	Стосується правового та політичного регулювання - особливо конкурсних процедур, прозорості та стандартів укладення договорів.
Наявність «політичної волі» та стабільної політичної підтримки	Для індустрії ДПП неабияку роль відіграє наявність політичної підтримки на рівні найвищого керівництва міністерства, яке впевнено просуває програму ДПП. Актуальні та комплексні проекти повинні чітко демонструвати такий рівень прихильності ДПП через чітку позицію з питань збереження ризиків та їх поділу, та/або мобілізацію інституційних інструментів фінансування. Для забезпечення стабільності	Політична підтримка залежить від успішного функціонування механізмів управління проектами, що можливе лише за наявності чітких та послідовних рекомендацій щодо процесу ДПП. Загальна політична підтримка стає можливою лише за наявності чітко структурованих та належним чином презентованих програм ДПП та принципів державної політики щодо таких програм.

¹¹⁹ Зокрема, при розгляді правового та нормативного регулювання ринку країни, у публікації «Як залучити приватний сектор до проектів ДПП у країнах з ринками, що розвиваються» (Світовий банк, 2011 р.) на с. 17 наведено детальний список більш конкретних питань, які цікавлять інвесторів та кредиторів.

	<p>необхідна максимально можлива політична підтримка державної політики та рамкового регулювання у сфері ДПП. Окрім цього, стабільність зазвичай залежить від рівня суспільного схвалення програм ДПП.</p>	<p>Для цього необхідне належне управління комунікаціями, яке також є одним із елементів рамкового регулювання ДПП.</p>
Громадське схвалення	<p>Міжнародні та місцеві інвестори неохоче інвестуватимуть у проекти ДПП у країнах, де переважає негативне ставлення до механізму ДПП. Цей аспект слід розглядати окремо від будь-яких інших застережень, які можуть виникати щодо визнання/схвалення конкретних інфраструктурних об'єктів у межах того чи іншого проекту.</p>	<p>Правове та/або політичне рамкове регулювання у розумінні чітких і надійних рекомендацій та змістовного/продуманого підходу вимагає суспільного схвалення інструменту. Програми та певні проекти ДПП можуть викликати опір громадськості, з яким можна працювати за допомогою належного управління комунікаціями.</p> <p>Прозорість та підзвітність – це ключові чинники забезпечення довіри з боку суспільства: рамкове регулювання умов ДПП повинне передбачати чи офіційно встановлювати необхідність проведення державного аудиту, розголошення інформації про операційну ефективність проекту тощо.</p>
Фіскальна стійкість та раціональне управління інструментом ДПП	<p>Недостатньо серйозне відношення до довгострокових сукупних зобов'язань за проектом ДПП може бути предметом занепокоєння для приватного сектору, особливо через те, що це буде ознакою неналежного відбору чи поспіху при реалізації проекту.</p> <p>При оцінці кредитного рейтингу уряду рейтингові агенції розглядають та враховують майбутні зобов'язання за договорами ДПП. Інвестори та фінансові установи враховують кредитний рейтинг уряду при оцінці необхідної норми дохідності власного капіталу або процентної ставки.</p> <p>У деяких країнах урядам доводилось вносити зміни до договорів ДПП, оскільки вони взяли на себе надмірний сукупний обсяг зобов'язань. Це - приклад небажаного результату, тому що через нього приватний</p>	<p>Саме цей аспект рамкового регулювання ДПП пов'язаний з довгостроковим управлінням сукупним обсягом фіскальних зобов'язань.</p>

	сектор не має впевненості в тому, що початкові умови домовленості не будуть порушені.	
--	---	--

10. Огляд проектного циклу ДПП: підготовка, структурування та управління договором ДПП

У цьому розділі наведено стислий огляд проектного циклу ДПП. З більш детальним, поетапним описом процесу можна ознайомитися у матеріалах Глав 3-8 цього Посібника.

Мета цього огляду – ознайомлення читачів з повним процесом та попереднім описом його основних етапів. Також тут пояснені можливі відмінності у процесах залежно від країни, типу конкурсної процедури та обраної методики (за наявності кількох методик у країні). Див. Рисунок 1.13.

Процес, описаний у цьому розділі та загалом у Посібнику з ДПП, стосується циклу проекту ДПП. Як правило, цей процес починається з ідентифікації та відбору проектів. У Посібнику з ДПП передбачається, що початок процесу залежить від кожного окремо взятого проекту¹²⁰. Проте коли уряд застосовує програмний підхід, ідентифікація та відбір проектів, а також скринінг проектів на предмет відповідності вимогам ДПП зазвичай здійснюються на етапі розробки програми.

Визначення кожного етапу, включаючи його назву та обсяг, є суб'єктивним – немає консенсусу стосовно елементів кожного з етапів або його початку/кінця. Отже, існують різні точки зору, наприклад, щодо визначення поняття «структурування» договору, і що саме слід вважати «структуруванням» або навіть «здійсненістю» проектного договору. Більше того, існують різні точки зору та підходи щодо того, що саме повинно вважатись остаточним результатом етапу оцінки; чи слід вважати окремими етапами оцінку проекту та інвестиційне рішення, що приймається до підтвердження придатності та доцільності реалізації проекту для реалізації як ДПП, чи з обома діями/рішеннями можна краще впоратись в рамках одного етапу (саме такий підхід використовується в даному Посібнику з ДПП для зручності, оскільки він відповідає становищу країн з ринками, що формуються та розвиваються). Див. Коментар 1.33 нижче.

Коментар 1.33: Міркування щодо оцінки проектів та прийняття рішень, що використовуються у цьому Посібнику з ДПП

Стандартний цикл процесу ДПП, описаний у цьому Посібнику, включає початковий аналіз економічної складової проекту та скринінг на етапі ідентифікації та скринінгу ДПП. Потім відбувається детальна оцінка проекту як технічного рішення і оцінка його

¹²⁰ Описаний процес ДПП не включає завдання, яке розглядається як частина проектного циклу в деяких посібниках: оцінка проекту за фактом виконаних робіт рекомендується при управлінні програмами ДПП, або коли країна програмно використовує ДПП як стратегічний інструмент. Відповідне пояснення наведено у Главі 1 («Встановлення рамкового регулювання ДПП») поряд з іншими питаннями, пов'язаними з рамковим регулюванням.

відповідності вимогам ДПП на етапі оцінки та підготовки проекту. Така послідовність добре підходить програмам ДПП, що керуються бажанням використовувати ДПП як альтернативу державному фінансуванню, тим самим прискорюючи інфраструктурний розвиток (див. розділ 5.1). За таких обставин інвестиційне рішення (рішення про те, варто чи ні реалізовувати проект) пов'язане з рішенням про закупівлю (рішення про те, варто чи ні реалізовувати проект саме як ДПП). Якщо проект не відповідає критеріям ДПП, традиційні (публічні) закупівлі за проектом можуть виявитися неможливими (через фіскальні обмеження). Завдяки скринінгу проекту на предмет відповідності критеріям ДПП на ранньому етапі уряд може уникнути витрати коштів на оцінку проекту, якщо він не може бути реалізований як ДПП.

У зв'язку з необхідністю створення сприятливих умов для належного пояснення процесу ДПП (а також різних завдань, які необхідно виконати, та рішень, які потрібно ухвалити), у цьому Посібнику з ДПП використано гнучкий підхід. Описаний процес, представлений на Рисунок 1.14, передбачає значну гнучкість, що дозволяє врахувати поточні зміни у завданнях, рішеннях і погодженнях, потреба у яких може з'явитися на будь-якому з етапів.

На практиці аналіз та завдання, що виконуються на багатьох етапах, фактично виходять за рамки умовних меж відповідних етапів. Наприклад, частина аналітичної роботи, що здійснюється в рамках оцінки проекту, може бути завершена тільки в рамках якогось із наступних етапів. Також може виникнути необхідність повторного аналізу на більш пізньому етапі.

Застосовне правове чи політичне регулювання також впливає на роботи, що виконуються на кожному етапі.

Незалежно від порядку та термінів виконання всіх завдань та незалежно від назв чи концепцій, які використовуються у різних регіонах та юрисдикціях, закупівлі в рамках ДПП обов'язково передбачають значну роботу на основі поетапного підходу. Як описано в розділі 5.3, успішний проект ДПП повинен:

- ґрунтуватися на належному чи оптимальному технічному рішенні чи «проекті»: як правило, такий етап називається «ідентифікація»;
- пройти належну оцінку для визначення доцільності проекту (технічного рішення та доцільності реалізації проекту в рамках ДПП). Має бути ухвалене рішення про те, що ДПП – найкращий варіант закупівель за заданих умов, і що проект буде належним чином підготовлений до конкурсної процедури: це стосується етапу оцінки та підготовки проекту;
- включати належним чином структурований договір ДПП та правильну конкурсну процедуру: у даному Посібнику з ДПП цей етап називається «структурування й підготовка проекту договору та конкурсної документації»;
- пройти процес закупівель або конкурсну процедуру відповідно до застосовних законодавчих та нормативних вимог: цей етап може називатися «конкурсна процедура (інколи називають – «управління трасакцією»); та
- передбачати ефективне управління протягом терміну дії договору: цей етап називається «управління договором».

РИСУНОК 1.13: Основні етапи процесу ДПП

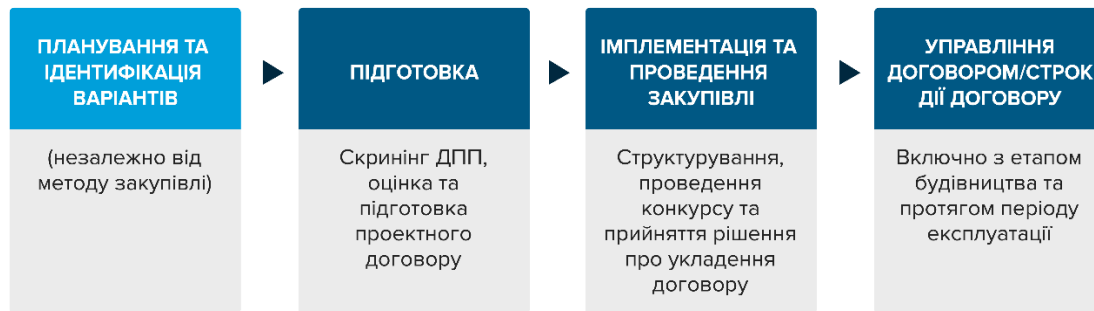


РИСУНОК 1.14: Проектний цикл ДПП (відповідно до цього Посібника з ДПП)

На Рисунку 1.14 (див. наступну сторінку) більш детально описано процес та основні завдання, які зазвичай передбачені конкретними етапами проектного циклу (відповідно до визначення, наведеного в даному Посібнику з ДПП), а також зазначені їх найпоширеніші варіанти. Багато завдань і процесів є послідовними і повторюваними за своєю сутністю: прикладом може слугувати оцінка проекту та його підготовка, і навіть структурування договору та процесу ДПП. Рисунок також ілюструє процес переходу до укладання договору, а також прийняття рішень у рамках поетапного підходу.



На додаток до відмінностей під час самого процесу, у різних юрисдикціях також використовується різна термінологія для опису етапів та завдань. У Коментарі 1.34 наведено основні назви та концепції, що використовуються в Посібнику з ДПП, а також їх поширені варіанти або альтернативні назви.

Коментар 1.34: Термінологія, пов'язана з процесом ДПП та пов'язаними з ним завданнями (терміни, що використовуються в даному Посібнику з ДПП у порівнянні з іншими термінами)	
Рекомендований термін	Інші терміни
Ідентифікація проекту	Вибір проекту
Аналіз витрат та вигід (СВА)	Економічна доцільність, економічна оцінка
Скринінг проекту на предмет доцільності його реалізації як ДПП	Попередня оцінка проекту на предмет доцільності його реалізації як ДПП. У деяких країнах також використовується попередня оцінка доцільності (попереднє техніко-економічне обґрунтування проекту)
Оцінка проекту	Техніко-економічне обґрунтування проекту, оцінка проекту, комплексна перевірка (дью ділідженс), оцінка проекту на предмет доцільності його реалізації як ДПП (для оцінки ДПП як варіанту здійснення закупівель за проектом, а не оцінки самого проекту як технічного рішення), підготовка проекту, розробка бізнес-кейсу (у деяких країнах розробка бізнес-кейсу поступово розробляється протягом циклу ДПП: оцінка проекту в основному здійснюється на етапі підготовки бізнес-кейсу)
Доцільність проекту	Також називається «життєздатністю» проекту
Аналіз співвідношення ціни та якості (щодо ДПП як варіанту здійснення закупівлі)	Здійснення аналізу співвідношення ціни та якості за допомогою компаратора державного сектору (PSC) (використовується у деяких країнах).
Структурування конкурсної процедури (RFQ та RFP)	Структурування або розробка методу закупівлі або конкурсної процедури
Структурування договору	Складання проекту договору
Підготовка проекту RFQ, RFP та договору	Остаточне оформлення зазначених документів. У деяких країнах та посібниках структурування та складання проекту документації можуть спільно іменуватися «реалізація» («імплементация»).
Конкурсна процедура	Процес/процедура закупівлі
Попередній кваліфікаційний відбір (формування «короткого списку»)	Відбір/попередній відбір учасників конкурсу
Договір ДПП	Проект ДПП, проектний договір (частіше вживається у контексті приватних інвесторів)

Кожен з основних етапів такого процесу ретельно проаналізований у відповідних главах цього Посібника (у Главах 3-8), що наведені після Глави 2.

Етап 1 (Глава 3) – Ідентифікація проекту та скринінг проекту як ДПП

Цілі: Вибрати правильний варіант реалізації проекту (краще технічне рішення для задоволення відповідних потреб), а також провести попередню оцінку доцільності реалізації проекту як ДПП, щоб уникнути марного використання ресурсів для повноцінної процедури оціни і підготовку непідходящих проектів.

Завдання:

- Ідентифікація/вибір проектного рішення з низки варіантів;
- Визначення обсягу/предмету проекту;
- Оцінка економічної складової проекту (включаючи соціально-економічну оцінку за допомогою аналізу витрат та вигід у деяких країнах) та, за необхідності, визначення пріоритетності найбільш вигідних проектів;
- Скринінг проекту на предмет його можливої реалізації як ДПП;
- Підготовка принципів управління проектом для процесу підготовки, включаючи запуск конкурсної процедури, у тому числі складання плану управління проектом та визначення складу проектної команди.

Завдання з ідентифікації інфраструктури тісно пов'язане з проектним циклом будь-якого інфраструктурного рішення, незалежно від способу закупівлі. Загалом воно не вважається частиною циклу ДПП, тому що в багатьох випадках і країнах ідентифікація проекту здійснюється на етапі планування, або проекти пропонує відомство чи орган, який здійснює закупівлі, протягом терміну повноважень уряду (і проекти вважаються доцільними, поки вони відповідають стратегічним цілям уряду).

Для зручності в даному Посібнику з ДПП це завдання віднесено до того самого етапу, що й скринінг ДПП, щоб підкреслити важливість вибору належного проекту (ДПП не творить чудеса і дає очікувані результати лише за наявності економічно доцільного та в цілому розумного проекту). Однак у деяких випадках, особливо в країнах з ринками, що формуються та розвиваються, і коли варіант впровадження проекту як ДПП в першу чергу обумовлений фінансовими потребами уряду (включаючи той факт, що іноді якщо проект не закуповується як ДПП, то він не буде закуплений взагалі), ідентифікація та оцінка проекту тісно пов'язані зі скринінгом та перевіркою на предмет придатності та доцільності реалізації проекту як ДПП.

Перед вибором способу закупівлі проекту потрібно чітко визначити найкраще рішення для задоволення відповідних публічних потреб із технічної та стратегічної точки зору. Наприклад, можливі варіанти вирішення проблеми заторів у місті можуть включати інвестиції в легкорейкову транспортну систему, модернізацію системи автошляхів або розвиток метрополітену. Таку оцінку можливих рішень слід проводити щодо будь-якого рішення, яке ухвалюється у рамках державного проекту (у сфері інфраструктури, обслуговування, політики, законодавства чи будь-якої іншої урядової діяльності). Здійснення таких заходів рекомендується на етапі ідентифікації.

Слід розглянути і порівняти кілька варіантів (включно з варіантом збереження статусу кво, який має розглядатися як базовий варіант) найкращий з яких буде

визначено за допомогою затвердженого методу відбору. З цією метою можна використовувати аналіз витрат і вигід (CBA) або інші, простіші, методи (наприклад, багатокритеріальний аналіз, аналіз ефективності витрат). Такий процес визначить загальний опис технічного рішення. На цьому етапі обсяг/масштаб проекту може бути представлений у формі огляду проекту з приблизним кошторисом. Обсяг та витрати деталізуються під час фінальної оцінки на етапі оцінки проекту.

На додаток до використання аналізу витрат та вигід при виборі проекту, зазначений метод може також використовуватися на етапі ідентифікації проекту для попередньої оцінки економічної складової проекту. У деяких країнах на етапі ідентифікації проекту можуть виконуватися інші оцінки. Такий аналіз зазвичай називається «попереднє техніко-економічне обґрунтування проекту» (англ. *pre-feasibility*), оскільки він буде коригуватися, доповнюватися і деталізуватися на наступних етапах, до проведення конкурсної процедури.

Після належної ідентифікації проекту (включаючи попередню економічну оцінку) у цьому Посібнику з ДПП вважається, що проект повинен пройти скринінг на предмет доцільності його реалізації як ДПП. Для цього потрібно визначити предмет договору та провести попередню перевірку придатності методу ДПП для закупівлі проекту.

Наприкінці цього етапу приймається рішення про необхідність всебічної оцінки проекту та проектного договору на предмет доцільності реалізації проекту як ДПП на основі звіту про скринінг ДПП. До звіту також слід включати опис принципів управління проектом відповідно до плану проекту та відповідного графіка.

Етап 2 (Глава 4) – Оцінка та підготовка проекту

Цілі: Оцінити доцільність проекту та проектного договору ДПП для мінімізації ризику провалу проекту на етапі конкурсної процедури або протягом терміну дії проектного договору, а також здійснити додаткову підготовку проекту як ДПП.

Завдання:

- Доопрацювання та деталізація обсягу (предмету) проекту та попереднього функціонального дизайну, перевірка технічної доцільності та оцінка впливу на навколишнє середовище;
- Доопрацювання та деталізація соціально-економічної оцінки/аналізу витрат та вигід або повторне здійснення зазначеного аналізу;
- Оцінка комерційної доцільності ДПП (включаючи фінансову привабливість для кредиторів) та дослідження ринку;
- Проведення інших оцінок фінансової доцільності: оцінка співвідношення ціни та якості (VfM) на основі компаратора державного сектору (PSC) у деяких країнах, оцінка бюджетної доступності ДПП, а також аналіз наслідків проекту з точки зору впливу на національний облік (у деяких країнах).
- Підготовка та комплексна перевірка (дью ділідженс): оцінка ризиків та виконання завдань, передбачених комплексною перевіркою;
- Попереднє структурування ДПП;
- Визначення стратегії/методу закупівель та складання плану закупівель.

У Коментарі 1.35 наведено інформацію про альтернативні способи ідентифікації та оцінки проектів ДПП.

Коментар 1.35: Альтернативні способи ідентифікації та оцінки проектів ДПП

Стандартний цикл процесу ДПП, описаний у цьому Посібнику з ДПП, включає початковий аналіз економічної складової проекту і скринінг на предмет відповідності критеріям ДПП на етапі ідентифікації та скринінгу ДПП. Потім здійснюється детальна оцінка проекту як технічного рішення і його відповідності вимогам ДПП на етапі оцінки проекту.

Отже, стандартний цикл процесу ДПП, описаний у цьому Посібнику з ДПП, добре підходить для програм ДПП у країнах з ринками, що формуються та розвиваються, якщо такі програми ґрунтуються на прагненні використовувати ДПП як альтернативу державному фінансуванню. Однак у деяких урядів (особливо в розвинених країнах зі стабільним фіскальним становищем) ключова мотивація використання ДПП полягає в досягненні максимальної ефективності та результативності (див. розділ 5.2). Такі уряди мають можливість відокремлювати інвестиційні рішення від рішень про закупівлю, спочатку ухвалюючи інвестиційне рішення. Таким чином, уряд спочатку вирішує, чи слід реалізовувати проект (на основі соціально-економічного аналізу) незалежно від методу закупівель, а потім вирішує, чи співвідношення ціни і якості при ДПП вище, ніж при традиційних (публічних) закупівлях. Такий процес прийняття рішень стає можливим лише тоді, коли фіскальне становище уряду дозволяє реалізувати проект як ДПП чи як традиційний проект (як публічну закупівлю). У цьому випадку можна використовувати процес прийняття рішень, який відрізняється від стандартного процесу, описаного в цьому Посібнику з ДПП.

Штат Вікторія в Австралії є прикладом юрисдикції, фіскальне становище якої дозволяє реалізовувати проекти або в якості ДПП, або як традиційні проекти. Основна мотивація використання ДПП – досягнення ефективності та результативності. У штаті Вікторія використовуються наступні початкові етапи проектного циклу:

- У великих та комплексних проектах, які можуть реалізовуватися як ДПП, перший етап – розробка стратегічного бізнес-кейсу. У стратегічному бізнес-кейсі аналізується проблема або комерційна потреба, яку необхідно задовільнити, розглядаються вигоди, які уряд планує отримати при успішному вирішенні проблеми, а також визначається стратегічна реакція (яка може включати інфраструктурний проект), яка найкраще відповідає рішенням виявленої проблеми або комерційної потреби. Для виявлення кращої стратегічної реакції здійснюється аналіз варіантів шляхом багатокритеріального аналізу. Реальний аналіз витрат та вигід не потрібен. Як правило, варіанти, що розглядаються на цьому етапі, є різними стратегічними реакціями на проблему. Наприклад, для вирішення завдань, пов'язаних із міським громадським транспортом може розглядатися вибір між розвитком автобусних маршрутів або розширенням трамвайної мережі чи іншого легкорейкового транспорту.
- У стратегічному бізнес-кейсі може вказуватися очікуваний спосіб закупівель (якщо він відомий), але при цьому не потрібно надавати детальні пояснення такого вибору, оскільки рішення про спосіб закупівлі на цьому етапі не приймається.
- Після розгляду стратегічного бізнес-кейсу уряд приймає рішення щодо необхідності складання детального бізнес-кейсу. До детального бізнес-кейсу входить елемент, описаний у цьому Посібнику як «оцінка проекту»,

включаючи повний аналіз витрат і вигід, як правило, для кількох варіантів реалізації проекту. Варіанти, що порівнюються на цьому етапі, зазвичай є варіантами з різним обсягом для кращої стратегічної реакції на проблему, що була виявлена на попередньому етапі. Наприклад, якщо у стратегічному бізнес-кейсі легкорейкова система вказана як краща стратегічна реакція на потреби громадського транспорту, у детальному бізнес-кейсі можна розглянути два різні варіанти розміщення та дві різні технології (повітряні лінії електропередач та бездротові альтернативи) для міської легкорейкової транспортної системи.

- Окрім цього, детальний бізнес-кейс включає стратегію закупівель, яка передбачає порівняльний аналіз різних методів закупівель у якісному розрізі. Як правило, стратегія закупівель – один з останніх елементів при розробці бізнес-кейсу, і в ньому береться до уваги лише найкращий (обраний) варіант реалізації проекту. Оскільки на цьому етапі аналіз витрат та вигід і інші елементи оцінки проекту в основному завершені, аналіз вигід можливих способів закупівлі здійснюється уже з глибоким розумінням проекту.
- Потім уряд ухвалює рішення (у межах свого бюджетного процесу) щодо необхідності подальшої реалізації проекту (інвестиційне рішення). Якщо приймається схвальне рішення щодо реалізації проекту, уряд обирає спосіб реалізації проекту: ДПП або традиційні (публічні) закупівлі (рішення про закупівлю).

Оцінку проекту слід проводити незалежно від способу закупівель, який може бути обраний для реалізації та управління проектом. Отже, більша частина роботи на цьому етапі виконується за будь-якого типу закупівель і стосується не тільки процесу ДПП. Насправді, ДПП – лише одне з «відгалужень» більш комплексного процесу управління державними інвестиціями (Світовий банк, 2014 р.). Однак на додачу до завдань з оцінки та підготовки, які б виконувались для будь-якого іншого проекту, існують також певні завдання та заходи, спрямовані на оцінку та підготовку проекту саме в рамках ДПП.

У країнах, де досить поширеною практикою є реалізація проектів будівництва публічної інфраструктури (актуально практично для всіх країн), існує уявлення, що процеси підготовки та конкурсу за проектами ДПП повинні бути такими ж короткими, як процеси, що використовуються для проектів будівництва публічної інфраструктури. Однак це зовсім не правильно: фахівцям, які хочуть підготувати актуальні й реалістичні проекти ДПП та відповідні конкурсні процедури, потрібно зрозуміти, що підготовка, оцінка та структурування повноцінного проекту ДПП вимагають набагато більше часу, ніж у випадку із традиційними (публічними) закупівлями.

Здійснення аналізу доцільності проекту використовується для двох цілей. По-перше, щоб зрозуміти, чи проект (або форма закупівель) є оптимальним рішенням для задоволення виявлених потреб. Як правило, це робиться на етапі ідентифікації. По-друге, такий аналіз застосовується з метою оцінки доцільності обраного рішення (чи можна реалізувати проект без ризиків чи з обмеженим ризиком провалу?).

Для оцінки того, чи є обраний проект оптимальним рішенням, потрібний повноцінний аналіз витрат та вигід. Аналіз здійснюється на етапі оцінки проекту, якщо він не був проведений на етапі ідентифікації. Якщо аналіз був проведений на етапі ідентифікації, у деяких випадках проводиться додатковий аналіз (або його деталізація) на етапі оцінки, якщо з'явилася нова інформація, що може

слугувати підтвердженням доцільності проекту на даному етапі.

Основна мета оцінки проекту – підтвердити співвідношення ціни та якості проекту (у широкому розумінні) для суспільства. Результати такої оцінки зазвичай розглядаються як висновок про економічну чи соціально-економічну доцільність проекту. Також проводиться ряд додаткових оцінок доцільності, щоб підтвердити досяжність очікуваних вигід чи цінності проекту для суспільства.

Також здійснюється аналіз, під час якого визначається, чи є ДПП найкращим варіантом закупівель для даного проекту. У багатьох країнах для цього розробляють компаратор державного сектору, який використовується для порівняння опції ДПП з іншими, переважно традиційними, способами закупівлі. Він використовується, щоб перевірити і підтвердити, що варіант ДПП як метод закупівель, швидше за все, принесе додаткові вигоди, а не нівелює частину загальних вигід, властивих обраному проектному рішення.

Оскільки оцінка проекту є послідовним і повторюваним процесом, деякі елементи аналізу доцільності можуть оцінюватися на наступному етапі (структурування). Це особливо актуально для елементів аналізу, характерних виключно для механізму ДПП і таких, що стосуються фінансових аспектів, таких як комерційна та фінансова доцільність, VfM/PSC та бюджетна доступність.

Між оцінкою та підготовкою проекту існує тонка відмінність. Підготовка стосується дій, яких уряд вживає для мінімізації проектних ризиків та врегулювання питань, за які відповідає уряд, до проведення конкурсної процедури, починаючи з належної експертизи ризиків та перешкод, які можуть поставити успішність проекту під загрозу. Приклади включають геотехнічні випробування - тоді, коли результат проекту є вкрай невизначеним через геотехнічний ризик, ризик забезпечення наявності будівельного майданчика для об'єкта та/або вчасного отримання екологічних дозволів.

Підготовча діяльність може продовжуватись на наступному етапі. Вона закінчується у строки, зазначені у плані закупівель, та до початку конкурсної процедури.

Техніко-економічне обґрунтування доцільності проекту зазвичай поділяється на кілька підтипів дослідження/аналізу. Деякі з них стосуються самого проекту. Вони включають технічну, економічну або соціально-економічну, правову та екологічну доцільність. Більшість зазначених елементів доцільності пов'язана з принциповою можливістю реалізації проекту, хоча соціально-економічна доцільність більше пов'язана з цінністю проекту.

Інші елементи цієї оцінки стосуються в основному проекту як ДПП. Вони включають PSC або іншу форму перевірки варіанта реалізації проекту як ДПП, фінансову та комерційну доцільність, а також перевірки бюджетної доступності (включаючи аналіз сукупних можливих зобов'язань за проектом та ризиків з точки зору уряду). У деяких країнах також прийнято аналізувати характер договору з фіскальної точки зору (чи слід розглядати інфраструктуру та пов'язаний з ним борг як активи та зобов'язання державного сектора в розумінні національної системи бухгалтерського обліку).

Результати цього етапу є основою для техніко-економічного обґрунтування (вигідності та доцільності проекту), що дає уряду можливість прийняти рішення про необхідність переходу проекту на наступний етап. Результати також включають попередній огляд структури ДПП для проекту, яка більш ретельно розробляється на наступному етапі.

До переходу на наступний етап (структурування) у межах поточного етапу визначається стратегія закупівель, і складається план закупівель. Нижче наведені основні характеристики стратегії закупівель.

- Підхід до подачі кваліфікаційних документів, зокрема:
 - терміни оприлюднення запиту на подання кваліфікаційних документів - до або одночасно з публікуванням запиту на подання конкурсних пропозицій;
 - наявність попереднього кваліфікаційного відбору (формування «короткого списку») або використання формальних критеріїв відповідності умовам («пройшов/не пройшов»).
- Підхід до складання запиту на подання конкурсних пропозицій, зокрема:
 - терміни остаточного складання та оприлюднення запиту на подання конкурсних пропозицій (після переговорів та взаємодії з учасниками або без проведення переговорів та взаємодії з учасниками, дозволивши тільки незначні уточнення);
 - підхід до подання та оцінки конкурсних пропозицій: чи дозволяються переговори та повторні пропозиції.

Визначення цих умов залежить від правового регулювання та загальноприйнятої практики у тій чи іншій країні. У Коментарі 1.36 викладено основні типи конкурсних процедур, що використовуються у всьому світі.

Коментар 1.36: Основні типи конкурсних процедур

Відкритий одноетапний конкурс

Передбачено лише один етап, що поєднує подання кваліфікаційних документів та конкурсних пропозицій. Вимоги до пропозицій також включають кваліфікаційні вимоги, структуровані у формі одного документа або двох окремих взаємопов'язаних документів (запит на подання конкурсних пропозицій та договір).

Відкритий конкурс – найпоширеніший метод закупівлі у багатьох країнах Латинської Америки (а деяких юрисдикціях – єдиний). Цей підхід також використовується для деяких проектів у Філіппінах.

Деякі фахівці та посібники називають цю форму відкритого конкурсу «одноетапний конкурсний (тендерний) процес».

Відкритий конкурс із попередньою кваліфікаційною оцінкою за критерієм «пройшов/не пройшов» (або двоетапний відкритий конкурс)

Такий конкурс можна вважати варіантом першого типу конкурсної процедури. Єдина відмінність полягає у термінах надання документів, розподілі з різницею у часі запиту на подання кваліфікаційних документів та запрошення подавати заявки або запиту на подання конкурсних пропозицій.

Отже, існує початковий етап, на якому потенційних учасників конкурсу запрошують до подання кваліфікаційних документів до моменту публікації запиту на подання конкурсних пропозицій та укладання договору, але попередній відбір не здійснюється. Опублікування запиту на подання конкурсних пропозицій означає

запрошення до подання заявок. Як правило, пропозиції подаються лише один раз, а переговори не проводяться.

Такий варіант поширений у низці країн Латинської Америки (наприклад, у Мексиці).

Обмежена процедура (попередній відбір з однією конкурсною пропозицією)

Як і за відкритого конкурсу з попередньою оцінкою, у цьому варіанті передбачено початковий етап, на якому потенційні учасники конкурсу запрошуються до подачі кваліфікаційних документів. Складається рейтинг учасників конкурсу, що відповідають кваліфікаційним вимогам (критеріям «пройшов/не пройшов»), за якістю їх кваліфікаційних документів, на основі якого складається попередній відбірковий список певної кількості учасників конкурсу з найвищим рейтингом.

Такі заздалегідь відібрані учасники конкурсу отримують запрошення до подачі конкурсних пропозицій що будуть оцінені на їх основі ухвалено рішення про укладення договору.

Цей метод поширений у низці країн, включаючи країни-члени ЄС та Індію.

Конкурсна процедура з переговорами (попередній відбір із переговорами)

Компанії одержують запрошення до подання конкурсних пропозицій на основі попереднього відбору. Потім оголошуються переговори з усіма заздалегідь відібраними учасниками конкурсу або з обмеженою кількістю кандидатів.

Конкурсні пропозиції можуть бути повторюваними, тобто кожен учасник може подавати кілька конкурсних пропозицій під час процедури до подання остаточної пропозиції. Оцінюється лише остаточна пропозиція, але з переможцем конкурсу можуть проводитись переговори (що не є бажаним).

Будь-яка процедура з переговорами зазвичай є обмеженою процедурою.

Конкурентний діалог чи взаємодія

У деяких країнах попередній вибір супроводжується структурованим процесом діалогу або взаємодії. Спочатку публікується запит на подання кваліфікаційних документів (як правило, він включає базові комерційні умови та структуру проекту) з метою попереднього відбору учасників конкурсу, що відповідають кваліфікаційним вимогам. Потім проводиться діалог або взаємодія разом із процедурою запиту на подання конкурсних пропозицій.

Ця методика по-різному використовується у різних країнах. Основні відмінності у цьому контексті спостерігаються між підходом Австралії, країн-членів ЄС та Нової Зеландії.

Етап 3 (Глава 5) – Структурування та складання проекту конкурсної документації

Цілі: Визначити та розробити рішення для договору ДПП та конкурсної процедури, яке найкраще відповідає конкретним характеристикам проектного договору з метою захисту та, за можливості, оптимізації співвідношення ціни та якості (VfM).

Завдання:

- Визначення остаточної структури проектного договору (фінансове структурування, розподіл та структурування ризиків, визначення платіжного механізму) та складання першого проекту договору;
- Завершення комплексної перевірки (дью ділідженс) та підготовки

- (завершення підготовчих завдань, розпочатих на етапі оцінки проекту);
- Повторна оцінка або підтвердження результатів проведеного раніше аналізу, за потреби (економічного, фінансового, комерційного, потенційно - повторне тестування ринку, оновлення показників PSC та аналізу бюджетної доступності);
 - Завершення базового дизайну проекту, технічних вимог та вихідних характеристик;
 - Визначення інших комерційних умов та вирішення питань структури договору (особливо щодо реалізації стратегії та інструментів управління договором);
 - Структурування та складання проекту запиту на подання кваліфікаційних документів: визначення кваліфікаційних критеріїв;
 - Структурування та складання проекту запиту на подання конкурсних пропозицій: визначення вимог до пропозиції та критеріїв оцінки (а також правил проведення діалогу або взаємодії при конкурсній процедурі відповідного типу або принципів переговорів, якщо такі дозволяються);
 - Завершення роботи над проектом договору для його публікування разом із запитом на подання конкурсних пропозицій.

Основний обсяг роботи у межах даного етапу полягає у виконанні двох наступних завдань:

1. Структурування та складання проекту договору ДПП;
2. Структурування та складання пакету конкурсної документації, включно з запитом на подання кваліфікаційних документів та запитом на подання конкурсних пропозицій.

Структурування договору: Структура, розроблена на попередньому етапі, уточнюється і деталізується (особливо фінансова структура, платіжний механізм та розподіл ризиків, оскільки саме на цьому етапі зазвичай проводиться суттєвий, детальний аналіз ризиків). Також слід розробити решту комерційних умов перед початком роботи над проектом договору.

Структурування запиту на подання кваліфікаційних документів та запиту на подання конкурсних пропозицій: На цьому етапі складається не лише проект договору. Також потрібно структурувати конкурсну процедуру, оскільки вона має відповідати індивідуальним характеристикам проекту. Конкурсна процедура буде обрана наприкінці етапу оцінки проекту, але на поточному етапі буде визначено багато аспектів з урахуванням особливостей проекту. Вони включають визначення порогу для кваліфікаційних критеріїв «пройшов/не пройшов» і певних критеріїв оцінки. Вони також включають низку актуальних характеристик конкурсної процедури, таких як вимоги до конкурсних гарантій, терміни подання документів та детальні правила проведення діалогу або взаємодії при відповідному типі конкурсних процедур.

Складання проекту конкурсної документації – це процес фактичної розробки (написання) змісту та положень конкурсної документації, включаючи запит на подання кваліфікаційних документів, запит на подання конкурсних пропозицій та договір. Документацію слід складати лише після підготовки плану, обговорення та узгодження основних характеристик кожного документа. Терміни складання документів можуть відрізнятися залежно від обраної конкурсної процедури. При відкритому конкурсі кваліфікаційні умови

включаються до одного документа і є частиною запиту на подання конкурсних пропозицій. У такому разі в рамках конкурсу надається єдиний пакет документації, у якому окреслено кваліфікаційні критерії, вимоги до відбору, вимоги до подання конкурсних пропозицій, критерії оцінки та проект договору.

У двоетапних процедурах може не вимагатися остаточне оформлення запиту на подання конкурсних пропозицій одночасно з запитом на подання кваліфікаційних документів. Однак ключові вимоги до пропозицій та критерії оцінки, що стосуються договору, слід встановити до початку кваліфікаційного процесу. Період між запуском кваліфікаційного процесу та отриманням документів – це термін, передбачений для оптимізації та остаточного оформлення запиту на подання конкурсних пропозицій та договору¹²¹.

Структурування та складання проекту документації – циклічний процес. Структура договору залежить від врегулювання питань, пов'язаних із ризиками, фінансовою та комерційною доцільністю та, відповідно, бюджетною доступністю. Усі ці аспекти піддаються оцінюванню на даному етапі та залежать від остаточних технічних вимог та вихідних характеристик.

Після завершення процедури оцінки та оптимізації договірної структури проекти документів фіналізуються та подаються для внутрішнього узгодження та отримання «зеленого світла» для переходу до конкурсної процедури.

Етап 4 (Глава 6) – Конкурсна процедура (Прийняття рішення про укладення договору та підписання договору)

Цілі: Безперервно, але водночас старанно керувати процедурою відбору кращої конкурсної пропозиції в конкурентному та регульованому середовищі, а також укласти договір із найбільш підходящим та надійним учасником конкурсу.

Завдання:

- Запуск конкурсної процедури;
- Попередня оцінка учасників конкурсу (їхній попередній відбір - у деяких процедурах);
- Надання роз'яснень;
- Діалог, взаємодія чи переговори щодо договору в процедурах, що передбачають таку взаємодію;
- У процедурах із взаємодією: завершення формування запиту на подання конкурсних пропозицій та договору, а також публікація запрошення до подання заявок;
- Оцінка конкурсних пропозицій;
- Проведення переговорів щодо конкурсних пропозицій (у деяких процедурах);
- Визначення переможця та запрошення його до підписання договор;
- Перевірка попередніх умов (у деяких країнах - узгодження договору) та підписання договору;
- Фінансове закриття.

¹²¹ При двоетапних процедурах, що передбачають конкурентний діалог або взаємодію, прийнято включати опис пропонувананих основних умов проектної угоди до запиту на подання кваліфікаційних документів. Опис складається з базової структури та основних характеристик, а також короткого огляду процедур оцінки.

Основна діяльність на цьому етапі – управління конкурсною процедурою, структурованою та регульованою за допомогою запиту на подання кваліфікаційних документів та запиту на подання конкурсних пропозицій. Слід якомога більш послідовно керувати процесом для досягнення максимальної цінності проекту.

Багато рис та характеристик конкурсної процедури не відрізняються від будь-яких інших видів публічних закупівель. При закупівлі в рамках ДПП ставляться такі ж загальні цілі (наприклад, прозорість та справедливість), як і в інших процедурах закупівель. Однак закупівлі в рамках ДПП відрізняються більшою складністю порівняно з іншими процедурами закупівель, і особливості ДПП вимагають додаткової уваги та ресурсів з боку органу, який здійснює закупівлю.

Етап конкурсу ділиться на кілька етапів залежно від обраного типу закупівлі.

Як правило, виділяють чотири основні етапи, на які можна розділити будь-яку конкурсну процедуру.

- Попередня оцінка (у відкритих конкурсах із етапом попередньої оцінки) або попередній відбір (у процедурах із попереднім відбором кандидатів).
- Період подання конкурсних пропозицій з моменту запуску конкурсу до подання або отримання конкурсних пропозицій (у відкритих конкурсах без попередньої оцінки) або з моменту запрошення до подання конкурсних пропозицій (або проведення переговорів) до подання конкурсних пропозицій за іншими процедурами.
- Оцінка конкурсних пропозицій (включаючи кваліфікаційні вимоги в одноетапних відкритих конкурсах) та прийняття рішення про укладення договору: орган, який здійснює закупівлі, отримує, аналізує, оцінює та обирає переможця.
- Підписання договору або комерційне закриття (з моменту прийняття рішення про укладення договору до дати набрання договором чинності): фінансове закриття може відбутися наприкінці зазначеного періоду або пізніше, після підписання договору.

Фактична структура та детальніший опис етапів можуть відрізнятися залежно від типу конкурсної процедури.

В рамках типів конкурсних процедур найпростішим є одноетапний відкритий конкурс. Найбільш поширеною варіацією відкритої конкурсної процедури є двоетапний відкритий конкурс із попередньою оцінкою. Іншими більш складними типами конкурсної процедури є інтерактивний конкурсний процес чи конкурентний діалог.

У відкритому одноетапному конкурсі передбачено такі елементи (або послідовність конкурсної процедури):

1. Етап конкурсних пропозицій (з моменту запуску конкурсу до подання конкурсних пропозицій): учасники конкурсу готують та подають свої конкурсні пропозиції та кваліфікаційні документи;
2. Кваліфікація та оцінка конкурсних пропозицій: орган, який здійснює закупівлі, отримує, аналізує, оцінює конкурсні пропозиції та обирає переможця конкурсу;

3. Укладання договору: від моменту рішення про укладення договору до його підписання.

З внутрішньовідомчої точки зору етап кваліфікації та оцінки так само поділяється на етапи: 2.1 «Кваліфікація» та 2.2 «Оцінка» (яка зазвичай починається з аналізу технічних та інших показників, що потенційно впливають на оцінку, до яких застосовуються якісні критерії, після чого відбувається оцінка економічної/цінової пропозиції відповідно до кількісних критеріїв) та 2.3 «Рішення про укладення договору». У деяких юрисдикціях передбачено можливість переговорів між органом, який здійснює закупівлю, та переможцем конкурсу до прийняття рішення про укладення договору.

Процес прийняття рішення про укладення договору може мати свої варіації навіть за відкритого конкурсу: у деяких юрисдикціях необхідно отримати узгодження органів юстиції або генерального прокурора чи отримати згоду законодавчого органу (наприклад, парламенту). У деяких юрисдикціях сам етап прийняття рішення про укладення договору складається з двох частин: рішення про укладення договору вважається умовним (попереднім) протягом певного періоду перш ніж воно стане остаточним.

У деяких юрисдикціях дозволяється надання обмежених роз'яснень щодо пропозиції після прийняття рішення про укладення договору. Крім того, у запиті на подання конкурсних пропозицій зазвичай встановлюється низка попередніх умов (яких необхідно дотримуватися протягом певного терміну) для підписання договору. Зокрема, необхідно надати уряду статут СПК, яка підписуватиме договір.

У інших типах процедур терміни та етапи суттєво відрізняються. Наприклад, при застосуванні методу конкурентного діалогу, розділеного на дві частини, процедура здійснюється з урахуванням наступних етапів та послідовності.

1. Запит на подання кваліфікаційних документів: запрошення до подання кваліфікаційних документів та власне подання кваліфікаційних документів.
2. Оцінка кваліфікаційних документів та попередній відбір («короткий список»): цей етап закінчується публікацією результатів відбору та визначенням учасників конкурсу, які відповідають кваліфікаційним критеріям, тобто пройшли кваліфікаційний відбір (або включені в «короткий список»).
3. Діалог або інтерактивний процес (взаємодія): цей етап починається з запрошення до проведення переговорів/діалогу (в ході якого відбувається обговорення та уточнення положень договору в рамках прийнятого в ЄС процесу діалогу).
4. Подання конкурсної пропозиції: може здійснюватися у формі послідовних конкурсних пропозицій та остаточної конкурсної пропозиції (іноді лише двома конкурентами).
5. Укладання договору: від моменту визначення переможця до підписання договору. Деякі процедури можуть включати остаточні переговори перед цим етапом.

За винятком процесу конкурентного діалогу чи інтерактивного конкурсного процесу перебіг інших процесуальних та управлінських процесів не відрізняються від інших методів закупівлі. Державний орган повинен здійснити

попередню оцінку (як правило, у цьому випадку - здійснити попередній відбір) та оцінити пропозиції з метою вибору переможця та подальшого управління процесом укладання договору.

На додаток до підписання договору, переможець повинен здійснити фінансове закриття (яким він підтверджує наявність фінансування для проекту). Як було зазначено у розділі 7, у деяких країнах фінансове закриття здійснюється невдовзі після підписання договору. У інших країнах переможцю відведено більше часу для фінансового закриття, але будівництво розпочинається лише після фінансового закриття. Обидва варіанти пояснені у Главі 6 (крім цього, у додатку А до Глави 6 описано управління процесом підготовки та подання конкурсної пропозиції, а також фінансове закриття з точки зору приватного партнера).

На цьому етапі закінчується процес закупівлі та починається процес управління договором.

Етап 5 (Глава 7) – Управління договором — Будівництво

Цілі: Здійснювати проактивне управління договором з метою уникнення або мінімізації наслідків подій настання ризиків (у цьому випадку, на етапі будівництва), пов'язаних із внесенням змін, ймовірними оскарженнями та спорами. На цьому етапі особливо важливо відстежувати дотримання будівельних вимог.

Завдання:

- Затвердження принципів управління проектом та створення команди з управління договором;
- Адміністрування договору, включно з розробкою керівних принципів щодо управління договором (спочатку орієнтоване на етап будівництва);
- Нагляд та управління передачею будівельного майданчика, отриманням дозволів та проектуванням;
- Відстеження дотримання вимог та виконання зобов'язань приватним партнером під час будівництва;
- Управління затримками;
- Управління комунікаціями та взаємодія із зацікавленими сторонами;
- Управління змінами (що можуть виникнути у зв'язку із виданням урядом наказів про внесення змін або пропонування змін приватним партнером), претензіями/оскарженнями (через прийняті або розділені ризики) та спорами;
- Адміністрування платежів під час будівництва у проектах зі співфінансуванням;
- Ведення в експлуатацію та початок управління активом.

Основи стратегії управління договором передбачають наявність ряду інструментів, які включені у сам договір. Вони включають наступні аспекти:

- Фінансова модель та звітність;
- Механізми усунення дефектів та недостатньої операційної ефективності, включаючи штрафні санкції, заздалегідь оцінені збитки, відрахування з платежів та навіть дострокове розірвання договору;
- Базові процедури щодо врегулювання ризиків, претензій/оскаржень, змін

та спорів.

Рекомендується складати посібник з управління договором «загальнорозумілою мовою» як доступний управлінський інструмент. Такий посібник з рекомендаціями не замінює договір як «довідковий» документ, але допомагає команді з управління договором виконувати свої завдання. Посібник може використовуватися для прояснення неоднозначних моментів або подальшої розробки процедур управління, описаних у договорі. Він може також використовуватися для досягнення консенсусу щодо можливих неоднозначних аспектів договору.

Першочергове завдання етапу управління договором полягає у розробці рекомендацій з управління договором, створенні команди з управління договором та встановленні принципів прийняття управлінських рішень. Підготовка до виконання цього завдання розпочинається ще перед підписанням договору.

У Главі 7 пояснюються основні елементи стратегії управління договором протягом терміну дії договору перед поясненням спеціалізованих управлінських аспектів, пов'язаних з першою частиною договору, проектуванням та будівництвом, аж до ведення об'єкту в експлуатацію та початку управління.

Управління договором передбачає різну діяльність, включаючи наступне:

- Моніторинг виконання зобов'язань;
- Управління іншими загрозами та ризиками, які можуть вплинути на результати проекту та VfM;
- Управління змінами в договорі, розподілом ризиків, спорами та багатьма іншими подіями, включаючи дострокове розірвання договору;
- Адміністрування зобов'язань та обов'язків органу, що здійснює закупівлю;
- Отримання необхідних дозвільних документів;
- Розрахунок та погашення платежів;
- Аналіз претензій/оскаржень;
- Управління інформацією та комунікаціями.

Деякі з цих завдань виконуються на постійній основі (моніторинг, адміністрування платежів). Інші виконуються окремо, як реакція на подію ризику. Епізодичні процеси здебільшого стосуються наступних ситуацій чи типів подій:

- Вимоги щодо виплати компенсації або фінансового коригування (зазвичай називається «перебалансуванням» у країнах континентального права), особливо заявлені у зв'язку з ризиками за проектним договором, повністю або частково прийнятими органом, що здійснює закупівлю;
- Зміни умов надання послуг відповідно до договору або «запити на внесення змін»; можуть бути особливо актуальними на етапі будівництва;
- Спори, що можуть виникати внаслідок вищезгаданих та інших змін.

Етап будівництва завершується веденням активу в експлуатацію, отриманням дозволу щоб розпочати обслуговування або управління об'єктом - етап, що потребує особливо ретельного управління.

Етап 6 (Глава 8) – Управління договором —Управління (до завершення проектної діяльності та повернення активу державному партнеру)

Цілі: Проактивне управління договором з метою уникнення або мінімізації наслідків матеріалізації ризиків та загроз (у цьому випадку, під час етапу управління), пов'язаних із змінами, можливими претензіями/оскарженнями та суперечками. Це особливо актуально для моніторингу виконання зобов'язань та контролю за поверненням активу після закінчення терміну дії договору.

Завдання:

- Моніторинг показників операційної ефективності;
- Управління змінами, претензіями/оскарженнями та спорами;
- Підготовка активу до повернення;
- Повернення активу та завершення проекту.

На цьому етапі життєвого циклу договору рекомендації щодо управління договором, по суті, не відрізняються від тих, що розробляються на етапі будівництва. Однак для етапу управління характерні специфічні ситуації та ризики.

Рекомендується включати до посібника з рекомендаціями щодо управління договором окремі розділи, присвячені кожному з етапів проекту.

На етапі управління починається належний моніторинг операційної ефективності та виконання зобов'язань за договором (оскільки суть ДПП полягає в оплаті за надані послуги, при чому лише після їх надання і в тій мірі в якій послуги були надані), а також адміністрування платіжного механізму.

У межах цього етапу орган, який здійснює закупівлю, зазвичай займається такими питаннями:

- Невиконання (або виконання не у повному обсязі) зобов'язань приватного партнера під час реалізації вихідних характеристик згідно з договором;
- Зміна структури власності та/або передача акцій;
- Рефінансування (що є зміною у фінансовому плані, яка зазвичай впливає на фінансову структуру договору, за умови розподілу між приватним та державним партнером доходу від рефінансування);
- Нагляд за планом модернізації та заміни (оновлень), інвестиціями в модернізацію та оновлення, а також управління фондом модернізації.

Цей етап також включає закінчення терміну дії договору і повернення активу органу, що здійснює закупівлі. До договору слід включати окремі положення щодо повернення активу, а також технічні специфікації щодо необхідного стану інфраструктури у цей момент. Для виконання цієї умови у приватного партнера може виникнути необхідність здійснення суттєвих інвестицій перед передачею активу державному органу.

Ці та інші аспекти, пов'язані з управлінням договором на етапі управління, описані у Главі 8.

Список довідкової літератури

У наступних Главах цього Посібника з ДПП міститься додаткова інформація щодо актуальних тем, пов'язаних з використанням та управлінням механізмом ДПП як способу закупівель та управління інфраструктурою.

Нижче наведені деякі зовнішні джерела на тему державно-приватного партнерства. Деякі загальні посібники з ДПП зазначені у першій Главі. Інші довідкові джерела, згадані в цій Главі, вказані як додаткові джерела інформації щодо певних аспектів.

Назва документу	Автори/редактори та рік публікації	Опис	Посилання (за наявності)
Загальні посібники щодо концепції та проектного циклу ДПП			
Національний посібник з ДПП Агентства з питань інфраструктури Австралії, том 2: рекомендації для фахівців	Австралійський Союз, 2011	Детальні рекомендації для виконавчих державних органів щодо реалізації проектів ДПП відповідно до принципів національної політики у сфері ДПП, включаючи ідентифікацію та оцінку проектів, структурування ДПП, конкурсні процедури та управління договором. Включає детальні рекомендації з технічних питань (у додатках).	http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf
Способи взаємодії з приватним сектором у проектах державно-приватного партнерства в країнах з ринками, що розвиваються	Світовий банк - Фаркухарсон, Торрес де Местл, Есcombe та Енсінас, 2011	Опис усього процесу ДПП з рекомендаціями та прикладами з досвіду країн, що розвиваються. Короткий опис процесу відбору проектів. Спрямовано на підготовку та виведення проекту на ринок, а також взаємодію із приватним сектором.	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2262/594610PUBLIC1D1710Box358282B01PUBLIC1.pdf?sequence=1
Набір онлайн-інструментів Світового банку для державно-приватного партнерства у сфері будівництва доріг та автомагістралей	Світовий банк, PPIAF, 2009	Опис реалізації та моніторингу проекту, надаються рекомендації та посилання на додаткові матеріали щодо ідентифікації проектів, проведення аналізу доцільності, закупівель, прийняття рішення про укладення договору та управління договором.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/index.html
ДПП в Центрі інфраструктурних ресурсів Світового	Світовий банк	Посилання та довідкові матеріали з різних тем, пов'язаних із ДПП.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/

банку. Доступ за посиланням: http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/			
Довідковий посібник з державно-приватного партнерства, версія 2.0	Світовий банк, 2014	Вичерпний опис процесу та основ ДПП з корисним деталізованим списком основних зовнішніх джерел з кожної теми.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20
Практичні рекомендації щодо ДПП Південноафриканського національного казначейства	Південна Африка, 2004	Комплексний довідник на тему управління процесом ДПП.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2001.pdf
Рекомендації та методичні матеріали щодо підготовки, здійснення закупівель та реалізації проектів ДПП	ЕРЕС, 2012	Цілісний опис процесу ДПП; низка посилань на додаткові матеріали щодо кожної описаної теми та етапу.	http://www.eib.org/eperc/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
Залучення інвесторів у проекти ДПП в Африці	Світовий банк, 2009	Включає цікаві рефлексії з точки зору специфіки Африканського регіону у контексті ДПП.	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1
Державно-приватне партнерство: на шляху до розподілу ризиків та забезпечення належного співвідношення ціни та якості	ОЕСР, 2008	Аналіз ДПП з точки зору співвідношення ціни та якості і розподілу ризиків.	
Стандартизація договорів ДПП на основі приватної фінансової ініціативи (4-те видання)	Королівська скарбниця Великобританії, 2007	Детальні рекомендації щодо структури ДПП на основі приватної фінансової ініціативи (ДПП на основі оплати держсектору)	
Стандартизація договорів PF2	Королівська скарбниця Великобританії, 2012	Прийняття попередніх стандартів до PF2.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221556/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.pdf
Інформація та методичні рекомендації стосовно інституційних інвестицій в ДПП та інфраструктурних фондів			
Інвестиції пенсійних фондів у інфраструктуру: дослідження	ОЕСР, вересень 2011	Дослідження наявності інституційного капіталу в інфраструктурних активах.	http://www.oecd.org/futures/infrastructureeto2030/48634596.pdf

Інституційне інвестування у інфраструктуру в країнах з ринками, що формуються та розвиваються	PPIAF, 2014	Загальний огляд інституційного інвестування.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPIAF-Institutional-Investors-final-web.pdf
Шлях уперед: що далі? Дослідження Deloitte про інфраструктурних інвесторів	Deloitte, 2013	Цікавий документ, в якому описується еволюція та останні тенденції у сфері інфраструктурних фондів, а також роль інституційних інвесторів у інвестиціях в інфраструктуру.	http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Financial-Services/gx-fsi-uk-icp-infrastructure-investors-survey-2013-11.pdf
Що таке інфраструктурні фонди?	Келлі де Понте, Pribitas Partners, 2009	Корисний огляд роботи інфраструктурних фондів.	http://probitaspartners.com/wp-content/uploads/2014/05/What-are-Infrastructure-Funds-2009.pdf
Інвестиційне фінансування в умовах кризи: роль багатосторонніх банків розвитку	Чельські та ін. (колектив авторів), 2013	Інформація про роль багатосторонніх банків розвитку (ББР).	http://siteresources.worldbank.org/EXT/PREMNET/Resources/EP121.pdf
Вступ до проектного фінансування			
ДПП: принципи державної політики та фінансування	Е. Р. Ескомб, 2007	Глави 8-12 містять інформацію про методи проектного фінансування у контексті ДПП.	
Рекомендації та методичні матеріали щодо підготовки, здійснення закупівель та реалізації проектів ДПП	ЕРЕС, 2012	У Додатку 1 міститься опис проектного фінансування у контексті проектів ДПП.	http://www.eib.org/epec/g2g/iii-procurement/31/314/index.htm
Інші джерела та матеріали, цитовані у цій Главі			
Новий підхід до ДПП: консультації щодо умов участі приватного сектору в акціонерному капіталі в рамках PF2 проектів	Королівська скарбниця Великобританії, 2012	Консультаційний документ, що описує новий підхід до ДПП, розроблений у Великій Британії для участі державного сектору у акціонерному капіталі.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211518/pf2_public_sector_equity_consultation.pdf
Рекомендації: щодо розрахунку частки державного органу від прибутку з рефінансування	Королівська скарбниця Великобританії, 2008	Методологія розрахунку частки від рефінансування у проектах ДПП.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225368/06_pfi_refinancingguidance21307.pdf
Інфраскоп. Оцінка середовища ДПП у Латинській Америці та країнах Карибського басейну	Документ розроблений аналітичним відділом журналу The Economist на	Загальний огляд еволюції та розвитку ринків країн Латинської Америки	http://www.fomin.org/en-us/Home/Knowledge/DevelopmentData/Infrascopes.aspx

	замовлення FOMIN, за фінансової підтримки уряду Іспанії, 2013		
Підрозділ Казначейства Великобританії з фінансування інфраструктури: Підтримка фінансування ДПП на тлі глобальної кризи ліквідності	Фаркухарсон і Енсінас, 2010	Описуються способи втручання та проактивні заходи для фінансової підтримки ДПП.	http://wbi.worldbank.org/wbi/document/uk-treasury-infrastructure-finance-unit-supporting-ppp-financing-during-global
Конкурентна боротьба за позикове фінансування переможця конкурсу: проект основоположних рекомендацій	Королівська скарбниця Великобританії, серпень, 2016	Описує процес та питання, пов'язані з конкурсом на визначення провайдера позикового фінансування.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225365/04_ppp_pbdgguide100806.pdf
«Оранжева книга». Управління ризиками: принципи та концепції	Королівська скарбниця Великобританії, 2004	Інформація щодо управління ризиками у контексті ДПП.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220647/orange_book.pdf
Принципи управління проектами: рекомендації щодо проектів державного сектору	Королівська скарбниця Великобританії, 2007	Інформація щодо ключових аспектів, пов'язаних із принципами управління державними проектами.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225314/01_ppp_projectgovernanceguidance231107.pdf
Подолання інфраструктурного розриву: роль ДПП	Еггерс і Стартап, Deloitte, 2006, оновлено у 2015	Пропонує та роз'яснює концепцію зрілості ДПП, включаючи три етапи розвитку. Це дослідження містить короткий і зрозумілий опис переваг та недоліків ДПП.	https://library.pppknowledge.org/documents/2199
Перевищення витрат та недостатній попит у проектах міської залізничної та іншої інфраструктурі	Бент Флівб'єрг, Транспортне планування та технології, випуск 30, № 1, лютий 2007, с. 9-30	Пояснює, яким чином оптимістичне упередження або просто недостатність аналізу є однією з основних причин провалу проектів.	
«Зелена книга». Проведення оцінки у центральних органах влади	Королівська скарбниця Великобританії, 2003	Опис ознак відповідності критеріям ДПП згідно з текстовою вкладкою № 23 «Аналіз приватних ресурсів».	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf
Рекомендована практика управління оптимізацією персоналу	МФК, серпень, 2005	Рекомендації щодо управління оптимізацією (скороченням) персоналу.	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/8b14b6004885555db65cf66a6515bb18/Retr

			enchment.pdf?MOD=AJPERES
Досвід Іспанії у сфері концесій та ДПП: залізниці, трамвайні мережі та інша транспортна інфраструктура	А. Реболло на замовлення Міжамериканського банку розвитку, 2009	Опис досвіду Іспанії щодо ДПП у сфері залізниць та трамвайних мереж, а також кейс-стаді проектів та аспекти платіжних механізмів.	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35822328
Handshake (щоквартальний журнал на тему ДПП Міжнародної фінансової корпорації), випуск № 1	МФК, травень, 2012	Інформація щодо застосування механізму ДПП у сфері водопостачання.	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3bc26a0048fbf6248799ef28c8cbc78b/Handshake_Issue%231_WEB.pdf?MOD=AJPERES
Handshake , випуск № 3	МФК, жовтень, 2011	Роль механізму ДПП та інших видів приватної участі у проектах сектору охорони здоров'я.	
МВФ, Фінансування та розвиток	МВФ, 2013	Огляд «тіньової» банківської діяльності.	http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/basics.htm
Передові практики фінансування ДПП у Латинській Америці, Вашингтон, округ Колумбія: звіт за підсумками конференції Світового банку	Інститут Світового банку, 2011	Описує результати конференції, проведеної у травні 2011 р. у Вашингтоні щодо передових практик у сфері приватного фінансування в Латинській Америці.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/ConferenceReportSpanish.pdf
Фінансова криза та ринок ДПП: заходи з відновлення	ЕРЕС, 2009	Цікаве джерело інформації про те, як інтервенція може допомогти ДПП у період економічної чи фінансової кризи.	http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf
Національний форум з ДПП: порівняльне дослідження, етап II. Звіт щодо ефективності проектів ДПП в Австралії в порівнянні з репрезентативною вибіркою традиційно закуплених інфраструктурних проектів	Університет Мельбурна, 2008	У 2008 році Національний форум Австралії з питань ДПП (що представляє національні, регіональні та місцеві органи державної влади Австралії) доручив Університету Мельбурна порівняти 25 австралійських проектів ДПП з 42 проектами, що реалізовувалися у рамках традиційних закупівель.	
Джерела для кейс-стаді проектів			
Інновації у сфері охорони здоров'я в Лесото	Підготовано Міжнародною групою з питань охорони здоров'я	Опис інтегрованого ДПП в сфері охорони здоров'я у Лесото.	http://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/default/files/content

	Каліфорнійського університету Сан-Франциско спільно з PwC, 2013		/ghg/pshi-lesotho-ppip-report.pdf
Інформаційний довідник аналітичних досліджень проектів ДПП	Європейська комісія, 2004	Ряд європейських аналітичних досліджень проектів, включаючи низку прикладів спільних підприємств у сферах водопостачання та транспорту.	http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppresourcebook.pdf
Лабораторія знань у сфері ДПП		Надає більш детальну інформацію про застосування ДПП у деяких секторах, включаючи кейс-стаді проектів.	https://www.pppknowledgelab.org/sectors
Проекти державно-приватного партнерства в Індії: збірник аналітичних досліджень проектів	Уряд Індії та PPIAF, 2010	Матеріал, у якому наведено підсумки набутого досвіду (позитивного та негативного) за результатами реалізації кількох проектів. Дуже корисне доповнення до інформації та пояснення причин провалу проектів у цій Главі.	http://toolkit.pppindia.com/pdf/case_studies.pdf
Прокладаючи шлях: максимізація цінності інфраструктури з приватним фінансуванням	ВЕФ, 2010	Декілька аналітичних досліджень щодо актуальних проектів ДПП.	http://www3.weforum.org/docs/WEF_IV_PavingTheWay_Report_2010.pdf
Південноафриканська програма незалежних енергетичних проектів у сфері відновлюваної енергетики: чинники успіху та набутий досвід	Еберхард та ін. (колектив авторів), Світовий банк та PPIAF. Світовий банк, Вашингтон, федеральний округ Колумбія, травень, 2014	Аналітичне дослідження проектів, включаючи програму незалежних виробників енергії у Південній Африці.	http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/south-africa-renewable-energy-ipp-procurement-program-success-factors-and-lessons
I-595: Північноамериканська транспортна угода року	Інфраструктурний журнал Deloitte, липень, 2010	Кейс-стаді проекту автомагістралі I-95 у Флориді.	Project websites: http://www.i595express.com/ and http://www.595express.info/
Рефлексії про передові практики ДПП у сфері охорони здоров'я: огляд різних аналітичних досліджень прикладів проектів ДПП	Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК ООН), Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) спільно з Азійським банком	Декілька тематичних досліджень з різними варіантами структури проектів ДПП у сфері охорони здоров'я.	http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/images/ICoE/PPPHealthcareSector_DiscPaper.pdf

	розвитку (АБР), редакції 2012		
Аналітичні дослідження проектів державно-приватного партнерства в університетських лікарнях району Х'юмансдорп, лікарнях Пелоні та Центральній лікарні Інкосі Альберт Лутулі	Підрозділ з питань ДПП Національного казначейства Південної Африки, 2013	Декілька тематичних досліджень з різними варіантами структури проектів ДПП у сфері охорони здоров'я.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Case%20Studies/Humansdorp%20Overall%20findings.pdf

Додаток А до Глави 1: Основи проектного фінансування

1. Вступ

У цьому додатку описані основні риси проектного фінансування. У ньому також демонструються різні підходи та принципи, що застосовуються до фінансування проектів ДПП. Наведено основні джерела фондування та короткий опис переваг і недоліків проектного фінансування. Цей додаток слід вивчати разом із Главою 1, оскільки у ньому обговорюються комплексні питання, властиві структурам фінансування державно-приватного партнерства.

У контексті проектів ДПП проектно фінансування – це механізм, що використовується для залучення позикового капіталу від кредитних установ. Проектне фінансування – це особливий вид фінансування, за якого кредитні організації переважно розглядають прогнозований дохід від проекту як єдине джерело виплати відсотків та погашення заборгованості. При ухваленні рішення про надання позики кредитні інституції не приділяють особливої уваги активам та пасивам компанії. Натомість вони аналізують проект як окрему одиницю зі своїми проектними активами, пов'язаними договорами, і грошовим потоком, що генерується проектом (ці показники розглядаються певною мірою окремо від компанії, яка виступає спонсором проекту). З цієї причини проектно фінансування також називається «фінансування з обмеженим регресом» або «безрегресне фінансування», оскільки кредитори зазвичай не мають права регресу (зворотної вимоги) до осіб (спонсорів та акціонерів), які ініціювали проект, якщо під час реалізації проекту виникають труднощі з покриттям боргу. Цей принцип відрізняється від корпоративного кредитування, при якому кредитори покладаються на міцність балансу позичальника для ухвалення рішення про надання кредиту.

2. Основні аспекти проектного фінансування ДПП

- Домовленість про виконання проекту та зобов'язання щодо надання повного обсягу фондування, необхідного для завершення проекту.
- Встановлений попит на результати впровадження проекту в мірі, що забезпечить достатню дохідність проекту для покриття операційних витрат та обслуговування боргу навіть у випадку зупинки реалізації проекту через форс-мажор або інші обставини. Це також може виражатись у формі договору зі стороною, що купуватиме товари/послуги, що є результатами впровадження проекту.
- Підтвердження наявності необхідних коштів на етапі управління проектом для забезпечення технічного обслуговування та підтримки належних експлуатаційних умов.

Важливо, щоб структура проектного фінансування забезпечувала оптимізацію витрат на фінансування проекту. Також вона повинна відображати умови розподілу ризиків між державним та приватним сектором відповідно до договору ДПП. Зокрема, проектно фінансування має забезпечувати належне управління фінансовими та іншими ризиками акціонерів, спонсорів та установ, що надають фінансування проектній компанії. Завдяки цьому уряд може бути впевнений, що приватний партнер і його спонсори мають належну мотивацію та можливості для оперативного вирішення проблем, які можуть виникати у процесі реалізації проекту. Структура проектного фінансування повинна належним чином забезпечувати взаємопов'язаність інтересів основних

кредиторів та уряду.

3. Ідеологія проектного фінансування

Відповідно до концепції проектного фінансування, спонсори мають створити унікальну організаційну структуру у вигляді окремої компанії для реалізації проекту (спеціальної проектною компанією, СПК), яка укладе з державним органом договір ДПП щодо проектування, будівництва та управління проектом. СПК створюється на період дії концесійного договору. Єдиними акціонерами проектною компанією є спонсори, а ризики, яким вони піддаються, обмежені сумою інвестиції в акціонерний капітал за проектом (проте у деяких проектах можливі винятки на етапі будівництва).

Оскільки СПК не має жодної історії діяльності, кредитори в першу чергу звертають увагу на забезпечення прогнозованих грошових потоків, генерованих проектом, а не на проектні активи (які не будуть мати великої цінності у випадку фінансових труднощів). Отже, кредитори повинні мати впевненість у тому, що об'єкт буде ведений в експлуатацію вчасно, а також проект демонструватиме економічну ефективність. Аналогічно, для отримання доступу до фінансування спонсори проекту повинні переконати кредиторів у технічній доцільності та фінансовій життєздатності проекту.

При оцінці життєздатності проекту кредитори також враховують технічну й фінансову доцільність та кредитоспроможність проекту (здатність проекту покривати заборгованість незважаючи на можливе скорочення доступних грошових потоків) для прийняття рішення щодо надання кредиту (процес комплексної перевірки або дью ділідженс).

Технічна доцільність проекту розглядається для забезпечення того, що: (1) будівельні роботи будуть виконані у визначені строки та в межах прогнозованого бюджету; (2) після завершення будівництва проект зможе досягти запланованої потужності; (3) кошторис витрат на будівництво, а також резерви на випадок непередбачуваних витрат виявляться достатніми для завершення проекту. При оцінці технічної доцільності необхідно враховувати вплив екологічних чинників на будівництво запропонованих об'єктів та/або управління збудованими об'єктами. У випадках, коли технологічні процеси та/або проектувальні рішення, передбачені для проекту, не застосовувалися раніше на практиці (або не застосовувалися у подібному обсязі), виникає необхідність перевірки процесів та оптимізації проектувальних рішень під час оцінки технічної доцільності проекту.

З широкої точки зору та загального аналізу, фінансова життєздатність (або комерційна доцільність) проекту оцінюється шляхом визначення наявності позитивної чистої приведеної вартості (NPV). Показник NPV вважається позитивним, якщо очікувана приведена вартість вільного грошового потоку¹²² перевищує очікувану приведену вартість витрат на будівництво. Однак на додаток до (або замість) розрахунку NPV кредитори використовують такі показники, як коефіцієнт покриття боргу (DSCR) та коефіцієнт покриття боргу протягом терміну дії кредитного договору (LLCR) для вимірювання фінансової

¹²² Вільний грошовий потік – те, що залишається після покриття компанією всіх витрат на виробництво (операційні витрати та витрати на поточне технічне обслуговування) та податків, а також після капітальних витрат, необхідних для забезпечення належного робочого стану всіх об'єктів виробництва.

привабливості проекту.

За допомогою DSCR оцінюють щорічне забезпечення покриття боргу шляхом порівняння доступних грошових потоків (точніше, грошових потоків, доступних для обслуговування заборгованості - CFADS) з сумою, необхідною для покриття боргу. DSCR вимагає, щоб грошові потоки, доступні для обслуговування боргу, відповідали щонайменше встановленому коефіцієнту (наприклад, 1,2) відносно запланованої суми покриття боргу у відповідному році. LLCR порівнює загальну суму доступного грошового потоку, прогнозованого протягом терміну кредитування, який належним чином дисконтується на суму аналізованого боргу. Також LLCR відображає здатність СПК виконувати свої зобов'язання щодо погашення заборгованості протягом терміну кредитування (з урахуванням потенційної реструктуризації коштів¹²³).

На підставі прогнозованих грошових потоків СПК, включаючи аналізовану структуру заборгованості, кредитори та їхні консультанти з питань дью ділідженс оцінюють значення таких коефіцієнтів та погоджують відповідну суму заборгованості з урахуванням максимального терміну, на який вони готові надати кредит. Потім вони проводять аналіз чутливості (до якого входить аналіз з визначення точки беззбитковості) стосовно грошових потоків, генерованих проектом, з метою перевірки стійкості проекту до несприятливих умов та негативних змін у доступних грошових потоках, що можуть становити відхилення від базового сценарію.

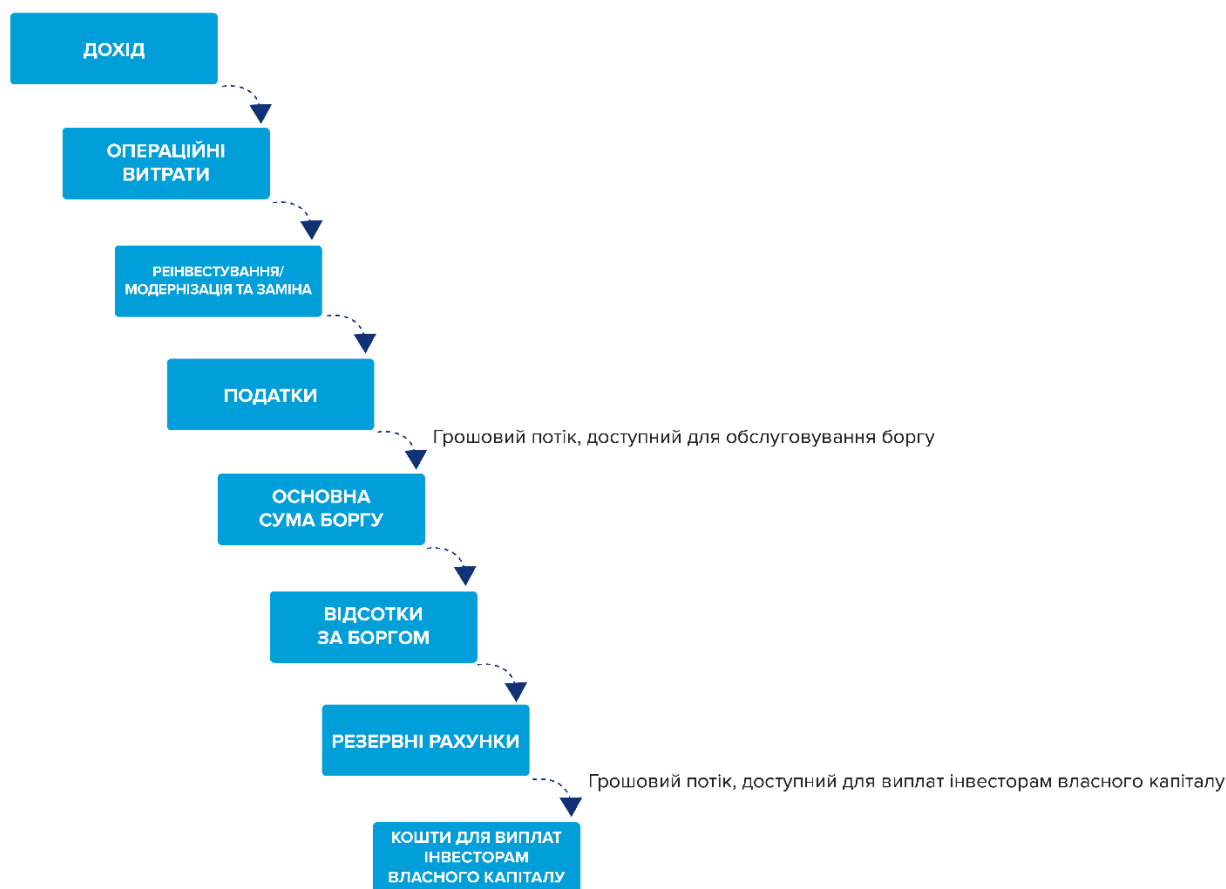
При визначенні фінансової життєздатності у контексті надійності грошових потоків та гарантій за договором (особливо положень про дострокове припинення дії договору) кредитори аналізують договірну структуру ризиків. Цей процес передбачає визначення фактичної досяжності стандартів ефективності у проектах з оплатою держсектора або договірних гарантій у проектах на основі платежів користувача.

Кредитори ретельно контролюють усі грошові потоки, обмежуючи здатність приватного партнера розпоряджатися такими коштами за допомогою «ковенантів». Наприклад, виплати не можуть здійснюватися, якщо фактичний DSCR за минулий рік не відповідає встановленому пороговому значенню). Банківські рахунки, через які проходять грошові потоки, будуть передані в заставу та утримуватимуться на балансі банку в рамках синдикату – таке обмеження встановлюється на додаток до інших положень, що містяться у кредитному договорі¹²⁴. Операції з грошовими потоками будуть підпорядковуватися правилам пріоритетності, визначеним у кредитному договорі, за принципом «водоспадної» (каскадної) моделі (див. Рисунок А1).

¹²³ Коефіцієнт покриття боргу протягом терміну реалізації проекту (PLCR) часто використовується як другорядний показник. Цей коефіцієнт порівнює грошовий потік всього життєвого циклу проекту з сумою боргу.

¹²⁴ У Додатку А до Глави 6 описані подальші типові умови та зобов'язання, які зазвичай входять до умов надання кредиту на основі проектного фінансування.

РИСУНОК А1: Каскадна послідовність платежів у межах грошових потоків за проектом



4. Стислий опис основних джерел фінансування

Існує три основні джерела фінансування проектів ДПП: борговий (позиковий) капітал, власний капітал та державна підтримка¹²⁵.

Борговий (позиковий) капітал

Пріоритетний борг має перевагу при погашенні порівняно з усіма іншими формами фінансування. Мезонінний борг є субординованим відносно пріоритетного боргу, але при розподілі виплат за грошовими потоками у так званій «каскадній послідовності платежів» (тобто пріоритетності кожного вхідного та вихідного грошового потоку в межах проекту) та у разі ліквідації СПК є більш пріоритетним, ніж власний капітал. Оскільки недостатня операційна ефективність проектної компанії може позначитися на погашенні мезонінного боргу, а також з урахуванням першочерговості погашення пріоритетного боргу, мезонінний борг зазвичай має більш високу дохідність, ніж пріоритетний борг.

Сума боргового капіталу в проекті ДПП зазвичай визначається на основі базової вартості фінансування для кредитора з додаванням фіксованого компоненту (або «маржі»), що виражається певною кількістю базисних пунктів

¹²⁵ Посібник ЕРЕС з питань ДПП (2015), Підготовка, закупівля та реалізація проектів ДПП. Європейський інвестиційний банк.

для покриття ризику невиконання зобов'язань та інших витрат кредитора (наприклад, операційні витрати, вартість невикористаних можливостей при розподілі капіталу, прибуток).

Борговий капітал у великих проектах ДПП можуть надавати комерційні банки, міжнародні фінансові інституції або безпосередньо ринки капіталу. У останньому випадку проектні компанії випускають облігації, на які підписуються фінансові установи, включаючи пенсійні фонди та страхові компанії, котрі мають на меті довгострокові інвестиції.

Фінансові радники можуть проконсультувати щодо можливих джерел фінансування для того чи іншого проекту. Також очікується, що вони зможуть оцінити прогнозовані витрати та вигоди залежно від варіанту фінансування. Це включатиме оцінку тривалості боргового фінансування (період часу, відведений для погашення заборгованості), яку можуть запропонувати різні джерела.

Власний капітал

Власний капітал зазвичай надають спонсори проекту, серед яких можуть бути підрядники, які здійснюють будівництво та управління об'єктом, а також фінансові установи. Значна частина власного капіталу (часто називається «квзікапітал») може фактично надаватися у формі акціонерного субординованого боргу для отримання переваг у контексті оподаткування та фінансового обліку. Оскільки акціонери несуть значну частину ризиків у проекті ДПП, вони прагнуть якомога вищої рентабельності наданих ними коштів. У деяких проектах спонсори здійснюють вкладення у власний капітал у формі нематеріального/трудового внеску (англ. *sweat equity*), але кредитори неохоче погоджуються на такий варіант¹²⁶.

Державна підтримка

Державну підтримку (підтримку з боку уряду) можна визначити як пряму фінансову підтримку у вигляді капіталовкладень державного сектору - зазвичай, у формі грантів. Ці кошти можуть надходити з місцевих, національних, регіональних чи спеціалізованих фондів. Вони можуть бути спрямовані на забезпечення фінансової привабливості для кредиторів чи бюджетної доступності проекту. Вони можуть здійснюватися у формі умовної підтримки або гарантій з боку державного сектору для СПК або інших учасників приватного сектору. Така підтримка може застосовуватися щодо певних типів ризиків, якими СПК або інші учасники приватного сектору не можуть ефективно управляти, або які вони не можуть ефективно мінімізувати (наприклад, гарантія мінімального доходу для платної дороги).

5. Переваги та недоліки проектного фінансування

Фінансування інфраструктурних проектів за допомогою проектного

¹²⁶ Так званий «трудоий» (нематеріальний) внесок – це «внесок у натуральній (не фінансовій) формі, що дорівнює вартості певних робіт; або внесок у проект чи підприємство у формі праці та інших зусиль. Трудовий внесок - частка участі або приріст вартості, який створюється безпосередньо внаслідок праці власника (власників). Це рекомендований спосіб створення власного капіталу для підприємців, які зазнають фінансових труднощів, наприклад, при створенні нових підприємств, тому що у них може не бути можливості зробити великий фінансовий внесок у своє підприємство...». (Джерело: <http://www.investopedia.com>).

фінансування дає різні переваги, включаючи можливість розподілу ризиків, розширення боргової спроможності, вивільнення грошових потоків та підтримання конкурентної переваги на ринку. Проектне фінансування – це корисний інструмент для компаній, які хочуть уникнути видачі корпоративної гарантії погашення та надають перевагу фінансуванню проекту позабалансовим способом. Проектне фінансування дозволяє спонсору розширити свої боргові можливості дозволяючи спонсору фінансувати проект за рахунок іншої особи, наприклад, покупця результатів проектної діяльності. Спонсори можуть залучати фінансування для проекту на основі договірних зобов'язань.

Проектне фінансування також дозволяє спонсорам розподіляти проектні ризики з іншими зацікавленими особами. Базова структура проектного фінансування вимагає, щоб спонсори розподіляли ризики з третіми сторонами, які мають достатню фінансову стійкість і готові прийняти на себе такі ризики. Це здійснюється за допомогою угод про надання забезпечення, договорів купівлі-продажу та іншої додаткової кредитної підтримки. Це допомагає зменшити ризики, яким піддається проектна компанія.

Проектне фінансування дає провайдерам коштів можливість приймати рішення про управління вільним грошовим потоком, що доступний після покриття витрат на управління та технічне обслуговування, а також інших обов'язкових платежів. Що характерно для традиційних корпоративних форм організації, керівництво компанії приймає рішення про способи використання вільного грошового потоку: інвестування у нові проекти або виплата дивідендів акціонерам. Аналогічно, при поверненні капіталу особам, що надають фінансування (особливо інвесторам) вони мають можливість ухвалити рішення про реінвестування цих коштів. Оскільки проектна компанія засновується на певний термін і займається лише одним проектом, між інвесторами та керівництвом компанії не виникає конфлікту інтересів, які часто є притаманними традиційним корпоративним формам організації.

Фінансування проектів за допомогою проектного фінансування дає спонсорам можливість забезпечувати конфіденційність цінної інформації про проект та підтримувати конкурентну перевагу. Цей аспект є перевагою залучення фінансування для проекту у формі власного капіталу (проте така перевага є дуже обмеженою при залученні фінансування на ринках капіталу, наприклад, через проектні облігації. У разі необхідності залучення власного капіталу (або його подальшого продажу для рециркуляції капіталу) ринковими способами (наприклад, первинне публічне розміщення акцій на біржі) інформацію, пов'язану з проектом, необхідно розкривати на ринку капіталу, на якому можуть працювати конкуренти проектної компанії/спонсорів. При проектному фінансуванні спонсори можуть ділитися інформацією з невеликою групою інвесторів та проводити переговори щодо ціни без розкриття конфіденційної інформації необмеженому колу осіб. Оскільки інвестори мають фінансову зацікавленість у проекті, забезпечення конфіденційності – також у їх інтересах.

Незважаючи на перелічені переваги, проектне фінансування є досить складним процесом, який потребує значних витрат. Вартість капіталу, залученого у такий спосіб, досить висока порівняно з капіталом, що залучається стандартними способами. Складність договорів у сфері проектного фінансування викликана необхідністю структурувати ряд договорів,

які мають бути узгоджені всіма учасниками проекту. Це також призводить до більш високих операційних витрат з урахуванням видатків на юридичні послуги при складанні проектної структури, вирішенні податкових та юридичних питань щодо проекту та підготовки необхідної документації щодо володіння проектною компанією, кредитних та інших договорів.

Додаток В до Глави 1: Ісламське фінансування проектів ДПП

1. Вступ

Ісламське фінансування проектів ДПП набуває все більшого поширення з низки причин, зокрема: створення ісламських банків (наприклад, Ісламського банку розвитку), які можуть пропонувати ісламські фінансові продукти для проектів ДПП; скорочення обсягу неісламського фінансування внаслідок світової фінансової кризи, а також зростаюча кількість інфраструктурних проектів ДПП, закупівлі щодо яких здійснюються на Близькому Сході. Це стало поштовхом до поширення проектного фінансування, яке здійснюється з урахуванням вимог шаріату.

Ісламське фінансування проектів ДПП може забезпечити фінансове рішення у повному обсязі або використовуватися у поєднанні з іншими джерелами неісламського фінансування.

Будь-яке ісламське фінансування має відповідати наступним принципам шаріату, викладеним у таблиці В1.

ТАБЛИЦЯ В1: Ісламські принципи шаріату

Ісламський принцип	Значення
<i>Ріба (Riba)</i>	Заборона відсотків. Внаслідок цього забороняється встановлювати відсотки за договорами.
<i>Гарар (Gharar)</i>	Заборона невизначеності. На практиці це означає, що предмет, ціна та строки виконання робіт за відповідним договором повинні бути визначені на початку.
<i>Майсір (Maisir)</i>	Заборона створення ризикованих ставок/спекуляцій. Це означає заборону договорів, за якими прибуток на інвестований капітал не може бути визначений заздалегідь, а оцінюється приблизно.
Розподіл прибутку та ризиків	Прибуток від трансакції має бути реальним - безпосереднім доходом у результаті розподілу ризиків та вигід в рамках угоди. Сума прибутку не може встановлюватися заздалегідь.
Заборона азартних ігор, алкоголю та наркотиків	Забороняється укладення угод, що можуть бути пов'язані з гральним бізнесом, алкоголем чи наркотиками.
Відповідність принципам	Угода повинна відповідати етичним та

шаріату	локальним принципам шаріату, які можуть відрізнятися залежно від регіону/країни здійснення проекту.
---------	---

Ісламське фінансування передбачає низку рішень, які можуть використовуватися для фінансування проекту ДПП. Основні фінансові продукти та другорядні договори використовуються для реалізації кожного рішення. Серед основних фінансових продуктів виділяють:

- традиційна *istina'a*;
- *закупівельна istina'a* ; та
- *іджара (Ijara)*

Найбільш поширені другорядні договори:

- договори про надання послуг (сервісні договори); та
- договори купівлі-продажу.

2. Традиційна *istina'a*

Традиційна *istina'a* - це договір між двома сторонами (ісламською фінансовою установою та будівельним підрядником), згідно з яким будівельний підрядник погоджується побудувати чітко описаний/вказаний проектний актив ДПП для ісламської сторони, що забезпечує фінансування. Ціна будівельних робіт, а також дата передачі активу стороні, що надає фінансування, встановлюється під час укладання договору. Платіж може виплачуватися одноразово після виконання робіт або, що більш поширено, частинами після завершення певних етапів будівництва. Право власності на проектний актив ДПП передається ісламській стороні, що забезпечує фінансування.

Передбачається, що у ісламської сторони, яка надає фінансування, повинні бути прямі договірні відносини з будівельним підрядником. Це означає, що ісламська сторона приймає на себе ризик невиконання зобов'язань - ризик, який ця сторона зазвичай не може перейняти у належному обсязі. У зв'язку з цим договір *istina'a* дуже рідко використовується у проектах ДПП та практично був замінений на договір закупівельної *istina'a*.

3. Закупівельна *istina'a*

Закупівельна istina'a («договір про закупівлю») – це також домовленість між двома сторонами, якими виступають ісламська фінансова установа та спеціальна проектна компанія (СПК). Відповідно до договору про закупівлю СПК зобов'язується здійснити закупівлю проектного активу ДПП до визначеної дати. СПК здійснює процедуру закупівлі шляхом укладання прямої угоди з будівельним підрядником.

Після того, як актив буде побудовано та закуплено, СПК у визначений термін передає актив ісламській стороні, що здійснює фінансування, при цьому право власності на актив також передається ісламській стороні що здійснює фінансування. Сума, яку виплачує ісламська сторона спеціальній проектній компанії за проведення закупівлі щодо проектного активу встановлюється на початку домовленості. Вона розраховується на основі загальної вартості

проектного активу ДПП (тобто суми, що дорівнює сумі кредиту за проектом ДПП, яка використовується при традиційному проектному фінансуванні). Платежі зазвичай здійснюються з певною періодичністю (після завершення певних етапів у процесі будівництва).

Традиційна *istina'a* та договір про закупівлю нагадують звичні умови проектного фінансування, наприклад, у контексті механізму розрахунку ціни. Більше того, механізм здійснення платежів після завершення певних етапів є аналогічним до того, що використовується за традиційного проектного фінансування.

Утім, як традиційна *istina'a*, так і договір про закупівлю не приносять доходу ісламській стороні, що забезпечує фінансування. Оскільки дохід вимагається в обмін на надання проектного фінансування, виникає потреба у застосуванні *іджари*.

4. Іджара

Іджара (ijara) – це договір оренди проектного активу ДПП, що укладається між ісламською стороною, що надає фінансування, та СПК. Це стає можливим, оскільки сторона, що забезпечує фінансування, отримала право власності на проектний актив ДПП відповідно до договору *istina'a*.

Іджара застосовується на етапі управління проекту. Відповідно до договору СПК отримує проектний актив ДПП в оренду від ісламської сторони, що надає фінансування, та сплачує на користь останньої орендні платежі. Сума орендних платежів розраховується за допомогою підсумовування загальної суми боргу, наданого ісламською стороною, що надала фінансування, та суми будь-якої маржі, пропорційно розподіляючи її на щомісячні платежі протягом усього періоду етапу управління проекту ДПП.

Отже, *іджара* – це єдиний фінансовий продукт, який приносить ісламському провайдеру фінансування фіксований та визначений дохід. Саме тому ці інструменти - *istina'a* та *іджара* - використовуються як взаємодоповнюючі. За допомогою *istina'a* ісламська сторона, що надає фінансування, отримує проектний актив ДПП, а *іджара* забезпечує можливість генерування доходу для ісламської сторони (погашення позики) шляхом оренди проектного активу ДПП протягом етапу управління.

5. Допоміжні договори

Як правило, між СПК та ісламським провайдером фінансування укладається допоміжна угода, відома як договір про надання послуг.

Оскільки ісламська сторона має право власності на проектний актив ДПП, вона відповідає за управління, технічне обслуговування та страхування такого активу. Для цього – очікувано – потрібні гроші та час. Таким чином, для забезпечення виконання зобов'язань ісламська сторона, що надає фінансування, може укласти договір про надання послуг. Відповідно до договору про надання послуг СПК виступає представником ісламської установи. При цьому СПК здійснює управління активом, який вона отримала від ісламської сторони на правах оренди. СПК покриває всі витрати, пов'язані з управлінням активом, і отримує за це оплату. Управління активом передбачає, зокрема, повсякденне оперативне управління та технічне обслуговування проектного активу ДПП, а також витрати на проектне страхування.

6. Здійснення платежів ісламським провайдером фінансування

СПК використовує тарифну плату та/або отримані платежі від користувачів послуг для здійснення орендних платежів відповідно до принципів *іджари*.

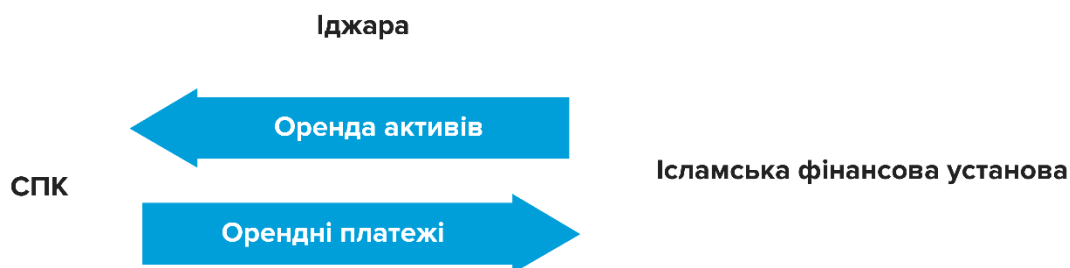
7. Повернення проектного активу ДПП спеціальної проектній компанії

Іншою поширеною допоміжною угодою, що може укладатися в рамках ісламського фінансування, є договір купівлі-продажу. Відповідно до цього договору проектний актив ДПП повертається СПК після закінчення терміну дії проекту ДПП.

8. Ісламське фінансування на практиці

Комбіноване застосування *istina'a* та *іджари* схематично зображене на Рисунок В1.

РИСУНОК В1: Комбінація *istina'a* та *іджари*



9. Матеріальні та нематеріальні проектні активи ДПП

Ісламське фінансування проектів ДПП зазвичай передбачає проектне фінансування на основі активу, для якого потрібна передача матеріальних/реальних активів. Однак у деяких ситуаціях передача матеріальних/реальних активів не дозволяється. Наприклад, якщо проектний актив ДПП має культурне та/або стратегічне значення, орган, який здійснює закупівлі, може заборонити його фізичну передачу. У такому разі використовується один із варіантів комбінованого застосування *istina'a* та *іджари*.

У цій ситуації ісламська сторона, що надає фінансування, укладає договір про закупівлю для відступлення їй прав за проектним договором (тобто відступлення нематеріальних прав за проектним договором СПК на користь ісламської сторони). В обмін на відступлення своїх проектних прав СПК отримує від ісламської сторони платежі внаслідок завершення певних етапів – таким чином, у СПК з'являється можливість оплачувати будівництво проектного активу ДПП. Крім цього, СПК та ісламська сторона-провайдер фінансування укладають договір про надання послуг. Відповідно до такого договору СПК отримує платежі за управління, технічне обслуговування та експлуатацію проектного активу ДПП.

При цьому, коли СПК отримує єдину плату та/або платежі від користувачів, вона вираховує з цих платежів свої непогашені зобов'язання, залишаючи собі свій прибуток. Після цього СПК сплачує прибуток ісламській стороні, що забезпечує фінансування.