

Руководство APMG по сертификации в области государственно-частного партнерства (ГЧП)



Руководство APMG по сертификации в области ГЧП, далее именуемое «Руководство по ГЧП», представляет собой свод знаний, в котором детально излагаются все соответствующие аспекты создания и реализации эффективного и устойчивого государственно-частного партнерства (ГЧП). Оно предназначено для специалистов в области ГЧП, правительственных органов, консультантов, инвесторов и других лиц, заинтересованных в ГЧП. Данное Руководство по ГЧП является частью программы повышения квалификации специалистов в области ГЧП (СРЗР), созданной на базе Программы APMG по сертификации в области ГЧП, прохождения которой дает право называться «Сертифицированный специалист в области ГЧП». Программа APMG по сертификации в области ГЧП, далее именуемая «Сертификационная программа», представляет собой инновационную разработку Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, представленного Многосторонним инвестиционным фондом, Исламского банка развития и Группы Всемирного банка (WBG), которая финансируется Фондом поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF).

ЗАЯВЛЕНИЕ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Точки зрения, толкования, результаты и/или выводы в настоящей работе относятся лично к авторам и необязательно отражают мнения или официальную политику или позицию Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, представленного Многосторонним инвестиционным фондом, Исламского банка развития, Фонда поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF) и Группы Всемирного банка (WBG), их советов директоров или правительств, которые они представляют. Вышеуказанные организации не дают никаких гарантий, как прямых, так и подразумеваемых, и не несут ответственности за точность, своевременность, правильность, полноту, коммерческую ценность или пригодность для определенной цели применительно к любой информации в настоящем документе.

Данная публикация соответствует принципам WBG по отношению к обозначению участников и картам. Обозначение или ссылка на определенную территорию или географический регион или использование термина «страна» в данном документе не подразумевает выражение любой точки зрения со стороны вышеуказанных организаций или их советов директоров или правительств, которые они представляют, касательно юридического статуса любой страны, территории, города или региона, их органов власти или определения их границ.

ПРАВА И РАЗРЕШЕНИЯ

На текст данного документа распространяется авторское право. Так как вышеуказанные организации поощряют распространение своих знаний, разрешается полное или частичное воспроизведение данной работы для некоммерческих целей при условии надлежащего

уведомления Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, Исламского банка развития, Многостороннего инвестиционного фонда и Группы Всемирного банка (WBG) при финансовой поддержке Фонда поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF). Любые запросы по правам и лицензиям, включая производные авторские права, следует направлять по адресу: США, 20433, Округ Колумбия, Вашингтон, 1818 Эйч-Стрит, северо-запад, Группа Всемирного банка, Издательский отдел Всемирного банка (World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA); факс: 202-522-2625; email: pubrights@worldbank.org.

ВЕРСИЯ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Перевод Руководства на русский язык выполнен для APMG компанией PPP Experts Eurasia при финансовой поддержке Международной Финансовой Корпорации (International Financial Corporation, IFC). Редактор перевода Сергей Самолис (samolissg@gmail.com).

Глава 3: Идентификация проекта и скрининг ГЧП

Содержание

1. Цели этапа идентификации проекта и скрининга: текущий этап проектного цикла.....	5
2. Обзор этапа идентификации проекта и скрининга.....	6
3. Выявление потребностей: Маршруты входа в проектную трубу (до полного отчета осуществимости (ТЭО)).....	10
4. Определение приоритетности проектов	13
5. Анализ вариантов и методы отбора.....	15
6. Техническое описание выбранного решения	17
7. Требования к информации/Контрольный список по данным	17
8.1. Показатели эффективности	29
8.2. Конверсия финансовых данных (финансовых денежных потоков) в экономические потоки: альтернативные издержки, теневые цены и налоговые корректировки	31
8.3. Включение рисков и неопределенности в анализ.....	35
9. Определение предмета проекта ГЧП и связанных с ним трудностей	35
10. Проверка на предмет соответствия критериям ГЧП и ценовой доступности	39
11. План управления проектом и принципы руководства проектом	41
12. Идентификация заинтересованных сторон и разработка коммуникационной стратегии: обеспечение правительственной поддержки и управление заинтересованными сторонами.....	43
12.1. Кто такие заинтересованные стороны?.....	45
12.2. Коммуникационная стратегия	47
13. Оценка профессиональных квалификаций и потребностей и наем консультантов.....	48
13.1. Профессиональные квалификации, необходимые для исследований при оценке проекта	50
13.2. Запрос на услуги консультантов	51
13.3. Определение сроков и предмета консультационных договоров	52
14. Отчет по скринингу	55
15. Результаты данного этапа.....	55
Справочная литература	56
Приложение А к Главе 3: Пример обзора для отчета по скринингу	67

Текстовые вставки

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.1: Образовательные цели	5
---	---

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.2: Примеры технических альтернатив.....	7
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.3: Риск предложения уникального решения	8
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.4: Пример плана: Мастер-план по ускорению и расширению экономического развития Индонезии на 2011-2025 гг.	11
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.5: Направления работы, которые дают правительствам возможность проводить всестороннюю оценку проектов.....	14
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.6: Прогноз объемов перевозок	20
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.7: Вводный курс по анализу затрат и выгод	24
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.8: Последствия экстерналий.....	25
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.9: Обычные подходы к ставке дисконтирования.....	30
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.10: Примеры корректировок и конверсии с учетом различных факторов.....	34
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.11: Liverpool Direct.....	36
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.12: Ключевые элементы планирования управления проектом и стратегии руководства проектом.....	43
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.13: Актуальность вовлечения заинтересованных сторон и надлежащей коммуникации	44
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.14: Способы получения и/или финансирования исследований	53

Рисунки

РИСУНОК 3.1: Основные задачи идентификации проектов и подготовительных мероприятий для перехода на следующий этап цикла ГЧП.....	10
РИСУНОК 3.2: Маршруты попадания в проектную трубу	12
РИСУНОК 3.3: Последовательность анализа затрат и выгод	22
РИСУНОК 3.4: Процесс принятия решения посредством скрининга	40
РИСУНОК 3.5: Оценка профессиональных квалификаций и потребностей	49

Таблицы

ТАБЛИЦА 3.1: Основы анализа затрат и выгод	27
ТАБЛИЦА 3.2: Роль коммуникации на этапах скрининга и оценки проекта	46

1. Цели этапа идентификации проекта и скрининга: текущий этап проектного цикла

Процесс ГЧП состоит из нескольких этапов: идентификация проектов и скрининг на предмет соответствия критериям ГЧП, оценка проекта, структурирование процесса закупок и договора, конкурсная процедура и присуждение договора и, в итоге, управление договором.

Для данного процесса требуется значительное количество времени и ресурсов. Для обеспечения надлежащего использования таких ресурсов, уменьшения вероятности провала проекта и гарантировано более эффективного процесса закупок правительство должно тщательно отбирать проекты для проектной трубы ГЧП и развивать их до уровня достижимости.

Эффективным способом обеспечения надлежащего использования ресурсов является двухэтапный подход: предварительный анализ, который разрабатывается в рамках этапа скрининга (данная глава Руководства по ГЧП), и полная оценка проекта (глава 4 Руководства по ГЧП). Это позволит избежать риска потребления лишних ресурсов на этапе оценки проекта. См. текстовую вставку 3.1.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.1: Образовательные цели

В этой главе описаны действия от идентификации проекта до согласования проекта, который будет разрабатываться как ГЧП, а также готовность инициирования следующего этапа (оценка проекта). Данная глава позволит читателю:

- удостовериться в наличии у проекта достаточных выгод проекта для перехода на следующий этап;
- избежать риска траты ресурсов на анализ и структурирование неосуществимого проекта ГЧП;
- подготовиться к переходу на следующий этап: оценка проекта.

Процесс предполагает, что общественная потребность в услуге уже выявлена. Затем необходимо рассмотреть решения для удовлетворения такой потребности и выбора проекта, который пройдет скрининг на предмет соответствия критериям ГЧП на этом этапе, тем самым превращая проектный цикл в проектный цикл ГЧП¹.

¹ На практике, отбор проекта и идентификация технического решения вероятно осуществляются при реализации инфраструктурного плана (например, транспортного инфраструктурного плана) или специальной программы (например, в сфере здравоохранения). Затем проект переходит непосредственно на этап скрининга ГЧП. Однако продвижение проекта, описанное в данном Руководстве по ГЧП, включает в этот этап идентификацию проекта. Он подчеркивает важность отбора оптимального технического решения для

Далее в данной главе даны объяснения и информация, необходимая для предварительной оценки проекта и его скрининга на предмет соответствия критериям ГЧП, чтобы на основании предварительной информации определить, будет ли реализация проекта успешной, и создаст ли проект ценность как ГЧП. В главе также выявлены основные прямые и косвенные заинтересованные стороны и риски, связанные с проектом, которые могут положительно или отрицательно повлиять на проект, и которые необходимо учитывать на следующем этапе: Оценка проекта.

В данной главе представлены основные аспекты, которые необходимо включить в отчет по скринингу, краткое описание результатов этого этапа и потребности для следующего этапа.

Процесс скрининга представляет собой этап прогрессивного анализа. Разработка такого анализа отнимает значительное время. Как правило, у правительства имеются нереалистичные ожидания в отношении скорости завершения процесса. Правительство также склонно долго принимать решение о реализации проекта ГЧП, а после принятия решения часто осуществляется значительное давление для максимально оперативной реализации проекта. Это может привести в дальнейшем к неудовлетворительным результатам.

В попытке уменьшить последствия таких ошибок процесс скрининга направлен на то, чтобы гарантировать наилучшее распределение государственных ресурсов и удовлетворение общественных нужд. Усилия государственного сектора на этом этапе, направленные на идентификацию лучшего проекта, принесут выгоду позже, так как изменения, вносимые на более позднем этапе проектного цикла из-за некачественных или неправильных работ на этом этапе, обычно отнимают больше денег и времени.

2. Обзор этапа идентификации проекта и скрининга

Начальной точкой этого этапа и всего процесса ГЧП является такая же стартовая точка, как и при любых государственных закупках общественно полезных товаров и услуг: идентификация потребности.

Этап скрининга состоит из нескольких частей, включая идентификацию проекта (маршруты входа), определение сферы применения и предварительный экономический анализ таких проектов, а затем решение о переходе на этап «Оценка проекта». Данная финальная часть расстановки приоритетов играет важную роль, так как она помогает не тратить время на проекты, которые не

обеспечения успешности проекта ГЧП. ГЧП является лишь одним вариантом осуществления закупок по проекту, который не способен превратить слабый проект (с экономической и социальной точки зрения) в ценное или оптимальное решение. Цель ГЧП скорее заключается в защите и максимизации эффективного использования средств (VmF) по проекту.

могут гарантировать, что государственный сектор не потратит свои ограниченные ресурсы на провальные проекты (см. рисунок 3.1).

При наличии потенциальных альтернатив для проекта (с технической точки зрения) необходимо выбрать предпочтительное техническое решение, чтобы удостовериться в том, что выбранный вариант лучше всего подходит выявленным потребностям государственного сектора. См. текстовые вставки 3.2 и 3.3. Чтобы полностью понять такие потребности, необходимо выявить выгоды, полученные в результате их удовлетворения: например, более высокий уровень доступности для пользователей, более низкая цена на предложенные услуги или инвестиции и так далее. Методы отбора описаны в разделе 5.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.2: Примеры технических альтернатив

Представьте себе, что вы управляете проектом по сокращению времени перемещения из одного важного района в другой через реку. Существуют различные способы пересечь реку. Это может быть паром, мост или туннель. При выборе моста или туннеля могут использоваться автомобили, автобусы, железная дорога, легкорельсовые сети и даже пешеходные переходы. Услуга пересечения реки может быть платной или бесплатной. Все эти альтернативы характеризуются разными расходами, содержанием услуги и последствиями для граждан. Последствия могут быть не только финансовыми в случае взимания оплаты с пользователей, но и временными с точки зрения экономии времени, а также связанными с ценой земли или имущества, дорожным движением, воздействием на окружающую среду и многими другими аспектами.

Если проектом управляет правительство, скорее всего, оно будет учитывать параметр стоимости, т.е. предельной цены. Все, что выходит за установленные рамки, считается недоступным с точки зрения цены. Кроме того, вероятно будет установлен минимальный уровень качества услуги, ожидаемой от проекта, который будет подразумевать минимальную стоимость. При установлении минимальных и максимальных ограничений стоимости может существовать ряд технических альтернатив.

Правительство также должно рассматривать различные уровни качества в зависимости от технической альтернативы. Некоторые альтернативы могут обеспечивать уровень качества, который существенно превышает необходимый с самого начала (например, мост с пропускной способностью, которая существенно превышает существующее количество пользователей). Такое решение может оказаться неэффективным.

При этом правительство не может выбрать техническую альтернативу, которая не соответствует требованиям пользователей или других затронутых граждан к

качеству.

Какую альтернативу нужно выбрать? Ту, которая лучше всего подходит выявленным потребностям общества.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.3: Риск предложения уникального решения

Технические спецификации также способны поставить проект под угрозу срыва. Распространенная опасность заключается в изначальной направленности на будущую структуру проекта (исходные спецификации) вместо операционной эффективности и возможностей завершения строительством объекта (выходные характеристики). Несмотря на то, что направленность на исходные спецификации дает возможность сравнения с различными конкурсными предложениями частного сектора и обеспечивает учет структурных требований государственного сектора, она также ограничивает возможность частного сектора использовать инновационные решения и предлагать альтернативные и потенциально более рентабельные решения.

Одной из целей ГЧП является предоставление частному сектору возможности разработки инновационных решений. Если установить все характеристики еще до начала конкурсной процедуры, можно потерять эту потенциальную выгоду. Когда это происходит, конкурсная процедура часто проводится для «строительства определенного инфраструктурного объекта и его эксплуатации в течение 20 лет», а не «строительства и эксплуатации инфраструктурного объекта, который решит эту проблему на следующие 20 лет». Правительство должно найти равновесие между необходимостью установления технических аспектов проекта с учетом своих средств и оценкой проекта. Весьма существенно, чтобы правительство смогло избежать ситуации, в которой оно «заикнется» на единственном решении, которое оно разработало изначально.

Следующий этап после определения технического решения – это прояснение технической сферы применения, включая подробное описание и требования к самым важным аспектам проекта (техническое описание проекта).

Затем проверяется экономическая целесообразность и состоятельность проекта. При использовании анализа затрат и выгод (Cost-Benefit Analysis - CBA) в качестве метода отбора экономическая целесообразность проекта косвенно подтверждается (или не подтверждается). При использовании другого метода по выбранному техническому решению все равно проводится анализ затрат и выгод (CBA). Для этого понадобится собрать подробную информацию (см. раздел 7) и использовать анализ затрат и выгод (CBA) согласно устоявшимся практикам (которые в идеале следует предоставлять в форме рекомендаций). Процесс проведения анализа затрат и выгод (CBA) описан в разделе 8.

Экономически состоятельное или оптимальное проектное решение будет частью плана (т.е. запланированной «проектной трубы») или отдельным проектом при отсутствии планового подхода. Идентификация проекта также может осуществляться после утверждения плана. Отличия между планами и отдельными проектами описаны в разделе 3. Каждый проект в проектной трубе является потенциальным кандидатом для ГЧП независимо от наличия альтернативы государственного финансирования.

Если считается, что у проекта есть перспективы реализации в рамках ГЧП, правительство должно осуществить скрининг проекта на предмет соответствия критериям ГЧП и проверить, является ли проект целесообразным как ГЧП (см. раздел 9). Также следует провести предварительный финансовый анализ для предварительной проверки ценовой доступности. В данной главе считается, что такой анализ проводится одновременно с проверкой проекта на предмет соответствия критериям ГЧП. Учтите, что необходимо определить сферу применения проекта ГЧП (которая может значительно отличаться от технического состава проекта) для удаления части обязательств и задач (государства – примечание переводчика) из договора ГЧП (см. раздел 6).

При анализе проекта на предмет соответствия критериям ГЧП правительство должно оценить потенциальный недостаток информации и любую неопределенность и, следовательно, потребность в дополнительной информации. Если имеющаяся информация недостаточна, или если результаты и выводы нечеткие, нужны дополнительные исследования (см. раздел 7). Несмотря на то, что на этапе оценки часть недостающей информации можно восполнить, при принятии решения о переходе на этап «Оценка проекта» следует четко описать недостающую информацию и оценить любую неопределенность.

После надлежащей идентификации и предварительного описания проекта и при условии того, что он удовлетворительно прошел проверку на предмет соответствия критериям и были выявлены недостающие зоны для получения информации и основные неопределенности, а также ключевые заинтересованные стороны, следует разработать план управления проектом. При этом необходимо разработать схему формирования состава работников и выявить любые потенциальные потребности в услугах консультантов для изучения осуществимости в рамках оценки проекта. Также следует включить бюджетную смету и план фондирования для найма любых дополнительных специалистов, в которых может возникнуть необходимость (см. раздел 13).

После этого или при выполнении этих задач следует последовательно вносить всю информацию в отчет (отчет по скринингу, см. раздел 13.3), на основании которого принимается важное решение о том, переходит ли проект на этап «Оценка проекта».

РИСУНОК 3.1: Основные задачи идентификации проектов и подготовительных мероприятий для перехода на следующий этап цикла ГЧП



Полная оценка (технических, экологических, социально-экономических и финансовых аспектов) проводится на следующем этапе цикла ГЧП, который описан в главе 4.

3. Выявление потребностей: маршруты входа в проектную трубу (до полного отчета осуществимости)

Первый этап идентификации проекта – выявление общественной потребности². Проекты сами по себе не являются самоцелью. Они дают правительству возможность исполнять свои обязательства по предоставлению услуг. Следовательно, правительству нужно понять суть проблемы, которую оно пытается решить, и только потом переходить к идентификации возможных проектов. Возможные проблемы могут включать в себя недостаточное транспортное сообщение в стране или низкий уровень здравоохранения. После выявления проблемы правительство может определить средства решения проблемы. Инфраструктурный проект представляет собой часть решения для многих потребностей.

У правительства есть два общих способа реагирования на выявленные потребности.

1. Правительство может отреагировать на отдельную потребность посредством идентификации отдельного проекта. У проекта может быть один или несколько инфраструктурных компонентов, которые следует проверить на предмет соответствия критериям ГЧП.
2. Правительство может отреагировать на связанную группу потребностей посредством разработки всестороннего плана, направленного на ряд предложенных проектов. План может касаться отдельной отрасли или ряда отраслей, а также отдельного региона или всей страны. См. текстовую вставку 3.4.

Список идентифицированных проектов по отдельным потребностям или общему плану называется «проектная труба (pipeline)». Важно также учитывать

² Мы исходим из того, что потребность выявлена на предыдущем этапе.

взаимосвязь между проектами. Эффективность одного проекта может существенно увеличиваться благодаря реализации другого проекта. При составлении плана и при оценке проектов следует учитывать такую взаимосвязь.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.4: Пример плана: Мастер-план по ускорению и расширению экономического развития Индонезии на 2011-2025 гг.

План должен основываться на долгосрочной программе действий по экономическому развитию. Он должен учитывать стратегические инфраструктурные инвестиции, на которые должны быть выделены необходимые средства, чтобы обеспечить реализуемость экономической концепции. В самых эффективных мастер-планах устанавливаются четкие цели по усовершенствованию во всех соответствующих секторах. Такие планы составляются на основе исходных данных, полученных от всех ключевых заинтересованных лиц, включая граждан и лидеров бизнеса.

Некоторые страны применяют этот систематический подход. Например, индонезийское правительство разработало проектную трубу инфраструктурных проектов на основе своего Мастер-плана по ускорению и расширению экономического развития на 2011-2025 гг. В концептуальном проекте описано, как Индонезия станет страной с развитой экономикой за 15 лет. План призывает к развитию шести «экономических коридоров»: регионов, специализирующихся на определенных отраслях промышленности. Затем в зависимости от типа инфраструктуры (например, дороги или порты, которые понадобятся для развития таких отраслей) разрабатываются инвестиционные проекты.

Проектная труба играет важную роль в привлечении инвесторов, так как они предпочитают инвестировать рынок с четкой проектной трубой, а не с небольшим количеством отдельных проектов. В проектную трубу правительства должны входить все крупные проекты независимо от метода закупок. При условии остальных равных факторов (например, рисков, окупаемости и т.д.) наличие проектной трубы привлекает инвесторов, так как оно говорит о следовании структурированному подходу и наличии искреннего намерения инвестировать в будущее благополучие более широкого сегмента рынка, а не в отдельные проекты. Еще одна важная причина создания проектной трубы – предоставление инвестору возможности увидеть перспективы инвестирования в ряд проектов в одном и том же сегменте рынка, благодаря чему они могут воспользоваться преимуществом в виде опыта, извлеченного из предыдущих аналогичных сделок, а также в целом знакомства с местным контекстом реализации подобных проектов. Кроме того, последовательный подход к определению надлежащего метода закупок заверяет рынок в том, что в дальнейшем на конкурс будет вынесено достаточное количество проектов ГЧП, что в свою очередь увеличивает привлекательность рынка и содействует здоровой конкуренции.

После идентификации проекта необходимо прояснить его состав и описание, а также любую другую связанную с проектом информацию. К этой части относится описание основных аспектов проекта и связанных вопросов, таких как физическое состояние проектной площадки. Более подробная информация представлена в разделе 6.

Экономическая состоятельность проекта и его соответствие стратегическим целям государственного сектора – это ключевые факторы, которые необходимо учитывать при принятии решения о переходе на следующий этап работы с технической альтернативой. Любой отобранный проект следует проверить на предмет экономической осуществимости независимо от способа/метода закупок (ГЧП или традиционные закупки). Следовательно, еще одно преимущество планирования заключается в том, что проекты в плане уже обычно отобраны на основании их экономической осуществимости.

На рисунке РИСУНОК 3.2 кратко описан более неформальный способ (разовые проекты) и более формальный способ (план/программа) в качестве альтернативных маршрутов попадания в проектную трубу.

РИСУНОК 3.2: Маршруты попадания в проектную трубу



Когда потенциальный проект является частью плана, он переходит непосредственно к оценке, первое задание которой заключается в анализе затрат и выгод (СВА), направленном на то, чтобы подтвердить, что выбранное проектное решение (идентифицированный проект) обеспечивает наиболее эффективное использование средств (VfM) для общества с социально-экономической точки зрения. Возможно, анализ затрат и выгод уже завершен на момент определения проекта для его включения в план. В таком случае может понадобиться переоценка анализа затрат и выгод в зависимости от уровня уверенности и работы, выполненной на момент определения плана.

Согласно разделу 2.6.6, альтернативный способ наполнения проектной трубы заключается в использовании частных инициативных предложений. Согласно информации Фонда поддержки консалтинга государственно-частных

инфраструктурных проектов (PPIAF) Всемирного банка³, у правительства есть разные мотивы реализации инфраструктурных проектов посредством частных инициативных предложений. Независимо от мотивов, частное инициативное предложение должно соответствовать стратегическим целям или выявленной четкой потребности государственного сектора, и должно быть включено в список проектов или план. Сложность, связанная с частными инициативными предложениями, заключается в том, что они не должны обходить установленный порядок. Вместо этого, если правительство хочет рассмотреть частные инициативные предложения, оно должно сделать их частью действующей системы.

*«(...) были разработаны механизмы, которые стимулируют инициативные конкурсные предложения и при этом обеспечивают использование конкурентной конкурсной процедуры при выявлении самого эффективного инвестора. Такие механизмы включают в себя тщательный анализ таких инициативных предложения на предмет их полноты, жизнеспособности, стратегического значения и желательности».*⁴

4. Определение приоритетности проектов

Правительство может столкнуться с ситуацией, при которой в бюджете (текущем или будущем) будет недостаточно средств для осуществления закупок по всем потенциальным проектам либо ГЧП с оплатой госсектора независимо от того, соответствуют ли все такие проекты актуальным потребностям общества, эффективным образом создавая общественное благо и иные социальные преимущества, превышающие социальные издержки. При такой ограниченности бюджета у правительства может возникнуть необходимость расставить приоритеты для выбора проектов.

В дополнение к бюджетным ограничениям также существуют ограничения по возможностям общества и желанию пользователей осуществлять оплату. Сам по себе отдельный проект на основе платежей пользователя может быть финансово и экономически жизнеспособным. Однако наличие большого количества новых проектов со значительными платежами пользователя может оказать недопустимое воздействие на прожиточный уровень граждан или расходы на ведение бизнеса в регионе.

³ Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF). *Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов. Инициативные предложения: исключение из инфраструктурных проектов ГЧП по государственной инициативе: анализ глобальных тенденций и полученного опыта* (2014 г.).

⁴ Ходжес, Джей и Деллача, Джи (Hodges, J., Dellacha, G.) *Инициативные инфраструктурные предложения: как некоторые страны обеспечивают конкуренцию и прозрачность* (2007 г.), Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF).

Определение приоритетных проектов дает правительству возможность выбора подходящих альтернатив при наличии множества экономически и технически осуществимых проектов для удовлетворения общественных нужд. См. текстовую вставку 3.5. Основная цель заключается в обеспечении эффективного использования государственных средств и получения максимальных выгод для общества, даже при наличии бюджетных ограничений или ограниченной покупательской способности пользователей. В результате определения приоритетных проектов правительство может на время отложить конкретный проект или перенести его на более поздний срок в рамках программы.

Многие юрисдикции используют экономический анализ для определения приоритетов: проекты с более высокой экономической чистой приведенной стоимостью (eNPV)⁵ или более высокой экономической внутренней нормой доходности (eIRR)⁶ считаются приоритетными. Эти и другие методы определения приоритетов описаны в разделе 5.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.5: Направления работы, которые дают правительствам возможность проводить всестороннюю оценку проектов

Для оценки проектов с необходимой тщательностью правительствам необходимо инвестировать в три направления.

Во-первых, им следует обучать соответствующих сотрудников и создавать надлежащие системы для проведения такой оценки. Один из подходов заключается в создании новых подразделений в рамках правительства, которые обладают необходимыми навыками и инструментами для проведения такого анализа. Изначально имеет смысл привлекать внешних экспертов для руководства работой и параллельного обучения штатных сотрудников.

Во-вторых, правительства должны создавать сопоставительные базы данных, в которых хранится информация о расходах по государственным инфраструктурным проектам и ГЧП. Такая информация, которая должна включать в себя не только капитальные затраты на разработку проекта, но и

⁵ eNPV означает разницу между дисконтированными инвестиционными расходами и дисконтированной суммой социальных чистых выгод, полученных по проекту в течение срока его реализации. Социальное воздействие (выгоды и издержки) рассчитывается с учетом внешних факторов (таких как экономические, социальные, политические и экологические затраты и выгоды), не включенных в расчет чистой приведенной стоимости.

⁶ eIRR представляет собой внутреннюю норму доходности проекта, которая дает нулевое значение для eNPV.

расходы на эксплуатацию по проекту в течение его жизненного цикла, будет обеспечивать анализ проектных расходов по подобным проектам. Правительство одной из тихоокеанских азиатских стран разработало базу данных по проектам по строительству дорог исключительно для этой цели.

В-третьих, правительствам необходимо разработать стандартизированные методологии оценки и выявить источник общих ключевых исходных данных, например, какими были бы финансовые расходы при подходе государственного сектора и при подходе частного сектора.

5. Анализ вариантов и методы отбора

Существуют различные методы выявления лучшего технического решения для проекта и, соответственно, выбора проекта, который максимально удовлетворяет общественные потребности. В данном разделе кратко описаны такие методы.

Правительству следует разработать политику использования определенного метода для единообразного сравнения всех проектов. Проведение скрининга проектов на индивидуальной основе при помощи разных методов приведет к недействительным сравнениям различных проектов.

Как говорилось ранее, одним из распространенных методов отбора проектов является анализ затрат и выгод (СВА). Этот метод сравнивает разные проектные технические решения и проверяет, какое из них демонстрирует самую высокую чистую приведенную стоимость (NPV) с экономической точки зрения или самую высокую экономическую внутреннюю норму доходности (IRR). Отметим, что СВА может быть как методом отбора, так и самым подходящим методом оценки экономической осуществимости.

Метод СВА подробно объяснен в разделе 8 в этой главе.

К другим аналитическим методам, способным помочь в выборе/определении проекта, относятся анализ эффективности затрат и многокритериальный анализ, которые требуют меньше ресурсов и отличаются более низким уровнем сложности⁷.

Анализ эффективности затрат (Cost-Effectiveness Analysis - CEA) является одной из основных альтернатив анализа затрат и выгод. CEA сравнивает стоимость альтернативы с показателем проектных целей (либо, другими

⁷ Примеры таких методов приведены в изданиях Йетса, Б. Т. (Yates, B. T.) (2009 г.); Зопунидиса, С. (Zorounidis, C.) (1999 г.); Зопунидиса, С. и Пардалоса, П. М. (Zorounidis, C. and Pardalos, P. M.) (2010 г.), глава 2.

словами, его ключевыми результатами или выгодами). Например, количество долларов за единицу времени, сэкономленного при использовании различных систем общественного транспорта.

Правительственные проекты часто приносят различные типы выгод, которые следует учитывать для получения общего «знаменателя». В анализе затрат и выгод доллары являются знаменателем. Анализ эффективности затрат представляет собой альтернативный метод, при котором денежная оценка практически не представляется возможной. Ки и Челлини (Kee and Cellini) (2010 г.)⁸ представили это соотношение следующим образом:

$$\text{Соотношение эффективности затрат} = \frac{\text{Общая стоимость}}{\text{Единицы изменения эффективности}}$$

Так как выходными параметрами является не оцененное соотношение, основная трудность СЕА заключается в субъективности суждений составителя политики.

Многокритериальный анализ (Multi-Criteria Analysis - MCA)⁹ устанавливает предпочтения по вариантам посредством ссылки на определенный ряд целей, который был выявлен органом, принимающим решение, и по которому установлены измеримые критерии для оценки степени достижения целей¹⁰. Основная цель многокритериального анализа заключается в решении проблемы выбора. Часто требуется принимать в расчет множество противоречащих друг другу критериев¹¹. Оценка может осуществляться не с денежной точки зрения, но часто основывается на количественном анализе большого количества качественных категорий и критериев.

Многокритериальный анализ часто определяют следующим образом¹²:

⁸ Челлини, С. Р., Ки, Джей. И. (Cellini, S.R., Kee, J. E.). Анализ эффективности затрат и анализ затрат и выгод. В *Руководстве по практической оценке программ*, третье издание (2010 г.), стр. 493- 530.

⁹ В американской школе такой метод часто называют методом принятия решения на основе множества критериев (multiple criteria decision making – MCDM), а в Европе – инструментом принятия решения на основе множества критериев (multi-criteria decision aid – MCDA).

¹⁰ Министерство по делам сообществ и местного самоуправления: Лондон (2009 г.). *Многокритериальный анализ: руководство*.

¹¹ Зопунидис, С. (Zorounidis, C.). Инструмент принятия решения на основе множества критериев в финансовом менеджменте. В *Европейском журнале операционных исследований* 119 (1999 г.), стр. 404-415.

¹² Министерство по делам сообществ и местного самоуправления: Лондон (2009 г.). *Многокритериальный анализ: руководство*.

«(...) «альтернатива» определению денежного выражения всех основных затрат и выгод, когда последнее представляется практически нецелесообразным. Однако не следует рассматривать МСА как упрощенный или легкий метод, которым должны пользоваться неопытные специалисты».

МСА использует количественные и качественные критерии для оценки альтернативы. В некоторых случаях количественные критерии могут быть результатом учета качественных факторов (например, низкий организационный уровень в больнице повлияет на расходы и результаты работы).

6. Техническое описание выбранного решения

Следующий этап после определения технического решения – это прояснение его технического состава, включая подробное описание и набор требований к самым важным аспектам проекта (т.е. техническое описание проекта).

К этому этапу относится описание проекта, в которое включают такие аспекты, как отрасль, технический обзор и физические условия (например, расстояние для транспортировки, поверхности для строений и так далее), площадка для реализации проекта, регион, затронутое / получившее выгоды население и т.д.

Каждый проект необходимо описать с достаточной точностью, чтобы правительство могло ответить на вопросы, изложенные в разделе 9 (скрининг на предмет соответствия критериям ГЧП).

Правильное определение состава проекта поясняет информацию, необходимую для дальнейшей предварительной оценки. Наличие достаточной качественной информации играет важную роль для надежных результатов этого этапа.

Для надлежащего определения сферы применения проекта ГЧП могут потребоваться дополнительные усилия и время, если с самого начала превалирует один или несколько из следующих факторов:

- отсутствие четких характеристик требуемого результата;
- новизна или недостаточный опыт в определенной сфере;
- сложность с точки зрения факторов влияния и характерных взаимозависимостей.

7. Требования к информации / Контрольный список по данным

У большинства проектов есть ограничения и зависимости, которые необходимо прояснить до начала полной оценки проекта, например, наличие земельного участка или экологические исследования. Основная цель заключается в выявлении потенциальных трудностей или препятствий, которые придется учесть во время полной оценки проекта (с точки зрения результатов и

времени). Требования к информации, описанные в этом разделе, представляют собой потенциальные препятствия и распространяются на любой проект, а не только ГЧП.

При наличии существенной неопределенности касательно ограничений и зависимостей по проекту, их необходимо перечислить для процесса скрининга, так как они являются фактором (с точки зрения времени и готовности), который может повлиять на решение о переходе на следующий этап. Такие аспекты включают в себя: (i) наличие земельного участка; (ii) соответствующие риски, связанные со строительством, такие как зависимость от геотехнических условий; (iii) технологические требования (необходимость использовать новую или непроверенную технологию); (iv) значительные риски проектной площадки, включая недостаточность информации (например, системы инженерного обеспечения, опасные материалы и т.д.); (v) важные природоохранные аспекты; (vi) возможность получения других разрешений (например, выдаваемых другими правительствами); (vii) общие аспекты касательно наличия информации для оценки проекта и так далее.

Кроме того, в отчет по скринингу следует включать список правовых и нормативных вопросов, которые необходимо проверить при полной оценке, для предоставления информации на следующем этапе проекта. Поиск информации должен привести к тому, что сложится картина о недостающих сведениях и данных, которые требуют анализа. Также следует описывать любые слабые места в плане недостаточности информации и данных и при необходимости давать рекомендации по дальнейшему анализу или исследованиям для устранения таких слабых мест.

Требования к информации

Информация и данные, необходимые для надлежащего анализа СВА, экономической осуществимости и для дальнейшего скрининга на предмет соответствия проекта критериям ГЧП (чтобы принять окончательное решение о переходе к оценке проекта), включает в себя следующие аспекты:

- имя и должность/название инициатора (ответственного лица/отдела в ведомстве государственного сектора) (*);
- описание проекта: отрасль, технические характеристики (поверхность для строений, количество километров для транспортировки) и т.д. (*). На этом этапе описание проекта считается предварительным и может корректироваться;
- проектная смета (капитальные затраты, CAPEX): элементы проектной сметы для CAPEX (*). На этом этапе смета CAPEX считается предварительной и может корректироваться. Во избежание нереалистичных ожиданий по проектным издержкам некоторые правительства считают необходимым не разрешать публикацию этой сметы в открытых источниках;
- предварительный срок строительства;
- затронутый регион / население (*);

- смета расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание (включая расходы на жизненный цикл/модернизацию, которые будут понесены в течение возможного срока действия договора ГЧП);
- анализ возможности взимания платежей по проекту с пользователей, а также их размера;
- прогнозируемые доходы (если проект предполагает коммерческую выручку). Для этого может потребоваться исследование спроса на инфраструктуру, такое как прогнозы объема перевозок (см. текстовую вставку 3.6, в которой обсуждаются сложности, связанные с прогнозированием объема перевозок);
- целевые сроки: желательные даты закупок (*);
- аспекты, связанные с необходимостью государственной поддержки / софинансирования, и оценка объема необходимого софинансирования, если таковое предполагается;
- пояснение / обоснование пригодности проекта с учетом общих политик/стратегического плана государственного сектора (*);
- описание потребности, которую удовлетворяет проект. Основные экономические последствия и социально-экономические выгоды по проекту (*);
- варианты и пригодность предлагаемого решения. Существуют ли технические альтернативы? Эти альтернативы были рассмотрены? При отрицательном ответе – объяснить, почему;
- описание потенциальной заинтересованности со стороны частных инвесторов и ответственного ведомства, а также наличия интереса (аппетита) и достаточного потенциала у частного сектора (наличие необходимых навыков в частном секторе для реализации такого проекта). В такое описание следует включать потенциальные источники финансирования, вероятные источники у участников конкурса, включая тот факт, будут ли местные компании заинтересованы или способны принимать участие в конкурсной процедуре (самостоятельно или как часть консорциума), а также будут ли заинтересованы региональные или международные компании;
- подобные прецеденты (как успешные, так и провальные¹³);
- наличие проектной площадки/земельного участка в соответствующих случаях (*);
- природоохранные аспекты: описание природоохранных требований / трудностей при условии их значительности;
- статус и готовность: описание проведенных или проводимых исследований в соответствующих случаях;

¹³ Успешные прецеденты говорят о возможности реализации проекта такого типа. Провальные прецеденты помогают государственному органу понять ключевые риски и проблемы, с которыми можно столкнуться при реализации проектов такого типа.

- другая актуальная информация, связанная с пригодностью, экономической состоятельностью, проектной готовностью, риском неудачи при разработке/реализации проекта и так далее.

(*) означает минимальную информацию, которую должен предоставить ведомство, продвигающее данный проект.

Учтите, что указанный список является кратким и не включает в себя всю информацию, которая может понадобиться для надлежащей предварительной оценки проекта и скрининга проекта на предмет соответствия критериям ГЧП, а также для принятия решения о необходимости перехода к этапу оценки проекта.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.6: Прогноз объемов перевозок

Анализ 104 проектов платных дорог, проведенный агентством Standard & Poor's¹⁴ в 2005 г. показал, что в среднем прогнозы объемов перевозок превышали фактический объем перевозок за первый год на 20-30 %. При завышенной оценке спроса проекты могут не приносить ожидаемые доходы. Практически невозможно получить банковское или частное финансирование по проекту, в который не включены четкие прогнозы спроса с анализом чувствительности по ключевым рискам (таким как увеличение стоимости сырья или изменения уровней спроса).

Завышенная оценка спроса также является проблемой для правительства даже при условии успешного финансирования проекта, так как она может привести к реализации неподходящих проектов и, при наличии государственной финансовой поддержки проекта, к значительным бюджетным рискам для правительства.

Часть основной информации можно получить непосредственно у проектной команды. Данные, связанные с прогнозами капитальных затрат (Capex), операционными расходами (Opex) и расходами на эксплуатацию и техническое обслуживание (а также подобные прецеденты и так далее), можно получать различными способами. Может быть возможность прямо оценить расходы на реализацию всего объема задач проекта. До даже в этом случае важно сравнить эти расходы с рыночными параметрами по подобным проектам. База данных сопоставимых проектов¹⁵ может оказаться очень полезной для проектной команды при оценке обоснованности прогнозов.

¹⁴ Бэйн, Р., Полаковик, Л. (Bain, R., Polakovic, L.): *Исследование и прогноз рисков объема перевозок 2005 г.: от этапа наращивания объемов и далее*. Standard & Poor's, Лондон (2005 г.).

¹⁵ С примером такой глобальной информации можно ознакомиться на британском вебсайте: <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-projects-2014-summary-data>

8. Экономическая состоятельность. Анализ затрат и выгод: введение

В этом разделе вводятся¹⁶ понятия анализа затрат и выгод и экономического анализа.

¹⁶ Данное Руководство по ГЧП не является пособием по оценке проекта, поэтому читателям следует обратиться к специализированным текстам по анализу затрат и выгод для получения подробных рекомендаций. Например, более подробную информацию можно получить в следующем издании: *«Зеленая книга: экспертиза и оценка в центральных органах власти»* (Министерство финансов Великобритании).

РИСУНОК 3.3: Последовательность анализа затрат и выгод



Примечание: CBA = анализ затрат и выгод; eIRR = экономическая внутренняя норма доходности; eNPV = экономическая чистая приведенная стоимость.

Самой продвинутой формой экономического анализа является методология анализа затрат и выгод. В ней оценивается соотношение социальных затрат и выгод, в котором выгоды для общества должны быть выше расходов для государства, чтобы проект считался стоящим. Анализ направлен на включение всех соответствующих издержек и выгод. Он осуществляется на основе долгосрочного подхода к прогнозированию издержек и выгод в течение анализируемого периода. Рассматриваемый период должен соответствовать полезному сроку экономической эксплуатации инфраструктурного актива.

Анализ затрат и выгод может использоваться для выбора варианта (из нескольких технических решений для одной и той же потребности) при наличии нескольких обсуждаемых вариантов или альтернатив. После выявления лучшего технического варианта анализ затрат и выгод может использоваться просто для подтверждения инвестиционного решения. В этом случае при анализе затрат и выгод все равно сопоставляются два варианта: «проект» и «вариант отсутствия действий».

Независимо от способа или альтернативы, выбранной для закупок и финансирования, общественная инфраструктура всегда представляет собой «государственную инвестицию», которая относится к общественной сфере. Следовательно, особенно когда проект/инвестиция не является коммерчески осуществимой и требует привлечения государственных ресурсов (при традиционных государственных закупках с полным финансированием со стороны государства или по схеме ГЧП), существует четкая потребность подтвердить надлежащее расходование государственных средств или государственных вкладов, т.е. чистые выгоды для общества в будущем.

Анализ затрат и выгод представляет собой соотношение между стоимостью ресурсов, используемых при реализации проекта, и стоимостью ресурсов, создаваемых проектом. Стоимость измеряется в одних и тех же единицах, как правило, денежных, для затрат и выгод.¹⁷

Будучи направленным на правительственные решения, Ки (Кее) (2005 г.)¹⁸ дает следующее определение анализа затрат и выгод:

«Анализ затрат и выгод представляет собой прикладной экономический метод, который помогает оценить государственную программу или проект, определив, увеличилось ли или увеличится ли общественное благосостояние в результате реализации программы или проекта (станет ли

¹⁷ Йейтс, Б. Т. (Yates, B. T.) (2009 г.). *Оценка с учетом затрат: ряд подходов к включению затрат, выгод и анализ эффективности затрат и анализ затрат и выгод в вашей следующей оценке*. В издании «Оценка и программное планирование 32» (2009 г.), стр. 52–54.

¹⁸ Ки, Джей. И. (Кее, J.E.) (2005 г.). *Анализ затрат и выгод*. В издании «Энциклопедия социальных измерений», том 1, стр. 537-544.

общество в целом богаче). Максимально возможная польза анализа затрат и выгод заключается в предоставлении информации по всем издержкам программы или проекта, а также в сравнении таких затрат относительно долларовой стоимости выгод. Затем аналитик может рассчитать чистые выгоды (или издержки) по программе или проекту, изучить соотношение выгод и затрат, определить окупаемость изначальных инвестиций правительства и сравнить выгоды и затраты по программе с выгодами и затратами по другим программам или предложенным вариантам».

В текстовой вставке 3.7 описаны некоторые ключевые концепции, которые играют важную роль для анализа затрат и выгод.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.7: Вводный курс по анализу затрат и выгод¹⁹

- Готовность к оплате: субъективная стоимость выгод для пользователей инфраструктуры.
- Финансово жизнеспособные проекты: доходы по проекту превышают затраты.
- Экономически жизнеспособные проекты: выгоды, получаемые обществом по проекту, превышают издержки для общества, связанные с проектом.
- Дефицит жизнеспособности (Viability Gap): разница между доходами и затратами по проекту (для проектов, в которых затраты превышают доходы).

При рассмотрении выгод при анализе затрат и выгод выгоды необходимо рассматривать в широком смысле этого понятия: прямые или косвенные, внутренние или внешние (внешние выгоды – это выгоды, которые приносят выгоды или влияют на третьи лица, не относящиеся к населению, которого в первую очередь касается проект). Для оценки прямых выгод сначала проводится исследование наличия рыночных данных по определенной выгоде.

Если выгоды связаны с экономией средств, количественная оценка выгоды подразумевается в смете анализируемых вариантов (например, проект приведет к уменьшению количества пробок или увеличению мобильности,

¹⁹ Гузман, А.; Эстрасулас, Ф. (Guzman, A; Estrázulas, F.). *Вперед полным ходом: анализ затрат и выгод как путь к принятию решений*. В ежеквартальном журнале Международной финансовой корпорации (IFC) «Handshake», посвященном государственно-частному партнерству. Выпуск № 7. Октябрь 2012 г.

проект заменит старый объект и будет меньше загрязнять окружающую среду и так далее).

При оценке проектных затрат и выгод может возникнуть проблема количественной оценки. Большинство затрат представляют собой прямые затраты (такие как стоимость самой инвестиции, общественных работ), но с проектом могут быть связаны другие косвенные затраты и выгоды, а также положительные и отрицательные внешние эффекты, так называемые «экстерналии»²⁰ (такие как экологические последствия, вред определенному населению, например, когда проектные работы или расположение проекта отрицательно сказываются на коммерческой деятельности и так далее). В текстовой вставке 3.8 описаны последствия распространенных экстерналий.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.8: Последствия экстерналий²¹

Экстерналии, которые считаются положительными, когда они создают выгоду, и отрицательными, когда появляются издержки, могут включать в себя:

- экономическое развитие, например, увеличение стоимости земли и общей экономической активности;
- последствия для безопасности или здравоохранения, например, сокращение количества смертей в результате дорожно-транспортных происшествий после строительства новой дороги;
- воздействие на окружающую среду, например, увеличение или уменьшение уровня шума или загрязнения воздуха.

Издержки должны отражать наилучшее альтернативное использование товаров (альтернативные издержки²²) при наличии такой возможности.

²⁰ Экстерналии относятся к ситуациям, в которых последствия производства или потребления товаров или услуг приводят к издержкам или выгодам для других лиц, что не отражено в платежах, взимаемых за предоставляемые товары и услуги.

²¹ Йескомб, И. Р. (Yescombe, E. R.). 2007 г. *Государственно-частное партнерство: основные принципы политики и финансирования*. Издательство: Elsevier Ltd.

²² Альтернативные издержки – это концепция, которая применяется в экономике для сравнительного анализа различных вариантов или расходов, связанных с предпочтением одного из двух вариантов. Альтернативные издержки в связи с определенным использованием ресурса представляют собой стоимость наилучшего альтернативного варианта его использования, который не был реализован. Например, альтернативные издержки по инвестированию в строительство школы могут представлять собой стоимость инвестирования в следующий по ценности инфраструктурный проект (или любое другое использование расходов) и связанные с ним выгоды (например, строительство дороги, больницы и т.д.). Министерство финансов Великобритании. 2014 г. Поддержка трансформации публичных услуг: руководство по анализу затрат и выгод для местного партнерства.

- Несмотря на то, что рыночные цены являются лучшим способом отражения альтернативных издержек, при некоторых обстоятельствах результаты могут оказаться не такими точными (искажения на определенном рынке товара или услуги ввиду монополии или другого несовершенства рынка).
- Существует необходимость дисконтирования эффекта налогов в ценах/затратах, так как они являются частью номинальной стоимости (с точки зрения денежных потоков), но они не подразумевают стоимость с точки зрения общества (при этом фактически являясь доходом для правительства).

Особенно сложно работать с выгодами, так как все выгоды нуждаются в количественной оценке. Выгоды часто связаны с концепцией «альтернативных издержек». Хорошим примером (в сфере транспортных проектов) является экономия времени.

Для многих нематериальных переменных (таких как качество жизни, уровень безопасности района) непросто определить единицу анализа и ее денежный эквивалент. Одна из альтернатив для определения денежной стоимости заключается в оценке самой высокой цены, которую готов заплатить человек за товар или услуги. Согласно описанию Брайдерта (Breidert) (2005 г.)²³:

«Готовность человека к оплате зависит от субъективной экономической стоимости и полезности товара. Эти два показателя показывают, является ли цена, которую готов принять человек, отправной ценой или максимальной ценой. Если человек считает, что альтернативных предложений нет, самая большая сумма, которую он согласен заплатить, равна полезности товара и представляет собой отправную цену. Если человек видит альтернативное предложение с экономической стоимостью ниже уровня полезности, самая высокая цена, которую он согласен заплатить, равна экономической стоимости продукта и представляет собой его максимальную цену».

Когда сложно определить денежную стоимость выгоды, можно попробовать рассмотреть величины, приведенные в исследованиях в других странах, но при этом следует проявлять осторожность при толковании, так как показатели (например, готовность к оплате) в одной стране могут отличаться от другой страны.

При отказе от количественной оценки определенной выгоды эту выгоду следует рассматривать с качественной точки зрения и изучать или включать ее в анализ в дополнение к количественным результатам. В таком случае, даже при отсутствии возможности выразить все выгоды или затраты в

²³ Брайдерт (Breidert) (2005 г.). Оценка готовности к оплате. Издательство: Gabler Edition Wissenschaft.

количественной форме, можно раскрыть важные аспекты для лиц, ответственных за принятие решений.

С социально-экономической точки зрения можно сказать, что существует необходимость показать, что социальные и экономические выгоды проекта выше его издержек. Сначала необходимо продемонстрировать социальные и экономические выгоды с количественной точки зрения. При отсутствии такой возможности можно провести качественный анализ с описанием основных преимуществ и ценности, добавленной проектом для общества с точки зрения соответствующих величин, определенных согласно стратегическому плану государственного органа и глобальным стратегическим целям.

В таблице 3.1 (Ки (Кее), 2005 г.) изложены основы анализа затрат и выгод, а также описаны примеры и общепринятые подходы к оценке затрат и выгод.

ТАБЛИЦА 3.1: Основы анализа затрат и выгод		
Выгоды	Примеры выгод и затрат	Подходы к оценке
Прямые: материальные	Товары и услуги Увеличение производительности производства или прибыли / пожизненные заработки Экономия времени	Справедливая рыночная стоимость или готовность к оплате Увеличение производительности/прибыльности Размер заработной платы после уплаты налогов
Прямые: нематериальные	Количество спасенных жизней Улучшение здоровья граждан Качество жизни Эстетичность	Пожизненные заработки (при условии оценки) (Подразумеваемая или условная оценка посредством исследований или других методов)
Непрямые: материальные	Сокращение затрат Вторичные последствия для третьих лиц Эффекты множителя	Разница между состоянием до и после действий Прогнозируемые последствия или уменьшение последствий Создание дополнительных рабочих мест, косвенно вызванное

		предложенным проектом
Непрямые: нематериальные	Сохранение сообщества Улучшение самооценки	
Затраты		
Прямые: материальные	Персонал Материалы и запасы Аренда (объектов/оборудования) Капитальные приобретения Земля Добровольцы	Заработная плата и социальные фонды Текущие расходы Справедливая рыночная арендная плата Амортизация плюс проценты на неамортизируемую часть или затраты на амортизацию и проценты по годам Следующий максимально производительный вариант или рыночная процентная ставка Рыночные расценки труда и ценность свободного времени
Прямые: нематериальные	Страх нанесения ущерба	
Непрямые: материальные	Общие накладные издержки Вторичные расходы для третьих лиц Загрязнение	Стандартная формула распределения или расчет издержек в зависимости от деятельности Оценка последствий или стоимости уменьшения

	окружающей среды Расходы, связанные с соблюдением нормативных требований и выплаты клиентам	последствий Ресурсы, которые требуются от других сторон (денежные средства, время и так далее)
Непрямые: нематериальные	Потеря эстетичности	Исследование оценки

После надлежащей корректировки прямых затрат и выявления и количественной оценки экстерналий (внешних затрат и выгод), до расчета и представления результатов анализа следует сделать ряд дополнительных корректировок.

- Корректировка на предмет инфляции: рекомендуется делать прогнозы в реальном (не номинальном) выражении, так как исправление по прогнозам затрат следует делать с учетом статей затрат, которые, как считается, не будут соответствовать общему индексу потребительских цен (ИПЦ). Такая корректировка обычно рассматривается как корректировка относительных изменений цены.
- Корректировка с учетом риска и неопределенности (раздел 8.3).

8.1. Показатели эффективности

Основными показателями эффективности экономического анализа является экономическая чистая приведенная стоимость и экономическая внутренняя норма доходности (eNPV и eIRR соответственно). С математической точки зрения, eNPV включает в себя прогнозируемые затраты и выгоды, надлежащим образом дисконтированные при помощи подходящей ставки дисконтирования, а eIRR представляет собой размер ставки дисконтирования, при котором чистая приведенная стоимость равна нулю. В целом eNPV должна быть положительной и тем самым показывать, что проект генерирует или может создавать больше выгод по сравнению затратами, после учета различных сроков понесения затрат и получения выгод.

Ключевым аспектом надлежащего анализа затрат и выгод является выбор используемой ставки дисконтирования для надлежащего расчета eNPV с точки зрения альтернативных издержек. См. текстовую вставку 3.9. Существуют различные мнения о способе определения такой ставки дисконтирования, в результате чего остается слишком много возможностей для ситуативного толкования и применения (что в свою очередь дает возможность манипуляций

данными)²⁴. При толковании результатов анализа затрат и выгод следует принимать в расчет сложность выбора «приемлемой» ставки дисконтирования. Может понадобиться анализ чувствительности при помощи ряда различных ставок дисконтирования.

Ввиду трудности определения надлежащей ставки дисконтирования, особенно по каждому отдельному проекту, некоторые правительства определяют и публикуют стандартную ставку, которую необходимо использовать, а также, в некоторых случаях, публикуют соответствующий диапазон для анализа чувствительности. Например, в Австралии обычно используется реальная ставка дисконтирования в 7 % для базового сценария, а для проведения тестов чувствительности к изменениям используются реальные ставки дисконтирования в 4 % и 10 %²⁵. При публикации стандартной ставки правительство может периодически ее менять, и следует всегда использовать последнюю версию ставки.

Так как при анализе затрат и выгод оценивается экономическая выгода проекта независимо от способа его реализации, тот факт, что проект может реализоваться как ГЧП, не влияет на выбор ставки дисконтирования.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.9: Обычные подходы к ставке дисконтирования

- Использование альтернативных издержек по капиталу. Так как анализ направлен на общественные активы, ставкой дисконтирования может быть процентная ставка по государственному долгу (на максимально возможный период). Для определения ставки в реальном выражении инфляция исключается.
- Использование приблизительной величины ставки социального временного предпочтения (Social Time Preference Rate – STPR), которое означает «ценность, которую общество связывает с потреблением в настоящем относительно будущего». Такие страны, как Великобритания, рекомендуют или предписывают такой подход.
- Использование прогнозируемой или целевой ставки будущего

²⁴ Более подробная информация представлена в следующем издании: Гримси, Д., Льюис, М. (Grimsey, D., Lewis, M.) (2004 г.). Обсуждение дисконтирования: ставки, риски, неопределенность и наиболее эффективное использование средств. В издании «ГЧП в общественной инфраструктуре», том 1, выпуск 3, статья 2. Граут, П. (Grout, P.) (2002 г.). Ставки дисконтирования государственного и частного сектора в государственно-частном партнерстве. Сессия СМРО на Королевской социально-экономической конференции 2002 г. (Университет Уорик). Шугарт, С. (Shugart, C.) (2006 г.). Количественные методы подготовки, оценки и управления проектами частного участия в инфраструктурных проектах (PPI) в странах Африки южнее Сахары. Подготовлено по заказу Секретариата нового партнерства по развитию Африки (NEPAD) за средства PPIAF.

²⁵ Агентство по инфраструктуре Австралии (2013 г.). Базовые шаблоны реформирования и инвестирования для использования инициаторами: шаблоны этапа 7 «Оценка решения (транспортная инфраструктура)», стр. 7.

экономического роста (валового внутреннего продукта, ВВП) в реальном выражении. Это подразумевает, что будут реализоваться только те проекты, которые приведут к росту общественного благосостояния (по меньшей мере, равному ожидаемому или целевому росту экономики), что означает, что все проекты хотя бы помогут обеспечить прогнозируемый рост ВВП.

При надлежащем анализе следует избегать: (i) отклонения проектов, которые создают высокую ценность для общества; и (ii) согласования неподходящих проектов и использования государственных ресурсов, которые генерируют значительные чистые альтернативные издержки для общества.

Тем не менее, в некоторых случаях eNPV может оказаться не самым подходящим показателем, так как он не учитывает объем привлекаемых ресурсов. Когда варианты существенно отличаются с точки зрения потребления ресурсов, при выборе можно использовать eIRR. При таких обстоятельствах целесообразно рассматривать результаты на основании eNPV и eIRR, а также любого качественного анализа.

Основные данные для экономических прогнозов необходимо корректировать следующим образом.

8.2. Конверсия финансовых данных (финансовых денежных потоков) в экономические потоки: альтернативные издержки, теневые цены и налоговые корректировки

В целом денежные потоки затрат и доходов необходимо корректировать с учетом реальной ценности или издержек для общества. Текущие рыночные цены по многим затратам (но также и доходам) обычно отражают реальные затраты для общества, так как они надлежащим образом учитывают альтернативные издержки. Однако некоторые расчеты могут не отражать соответствующие затраты для общества, так как они могут быть необъективными по ряду причин или просто из-за отсутствия рынка (экстерналии). В таком случае могут понадобиться корректировки. См. текстовую вставку 3.10 и рисунок 3.3.

Несовершенство рынка

Текущая рыночная цена определенного объекта может не отражать его реальную стоимость при наличии несовершенства рынка, особенно когда речь идет о регулируемом рынке или объекте (валюта, нефть, электроэнергия и другие товары, а также трудовые и иные ресурсы). В таком случае следует

использовать концепцию «теневых цен». Такие теневые цены следует оценивать и использовать в финансовом анализе вместо рыночной цены. Теневые цены представляют собой попытку оценить выгоды или затраты при отсутствии конкурентной или четкой рыночной цены.

Например, одна из самых стандартных корректировок касается затрат на рабочую силу (заработной платы).

- В контексте высокого уровня безработицы заработная плата обычно выше реальной стоимости работ (из-за законодательного регулирования минимального уровня оплаты труда). Следовательно, необходима корректировка, уменьшающая стоимость такой статьи расходов.
- В контексте высокого уровня трудоустройства заработная плата обычно отражает реальную рыночную цену показателя стоимости рабочей силы (поэтому корректировка не нужна).

Еще один пример, особенно актуальный для стран с развивающимися рынками и экономиками переходного периода, описан далее.

- Цены на электроэнергию часто устанавливаются ниже экономически обоснованного уровня. Коммерческая чистая приведенная стоимость (NPV) проекта по обеспечению энергоэффективности скорее будет отсеивать хорошие проекты, так как будет занижаться экономия электроэнергии, измеряемая по официальным тарифам. Правильный результат анализа затрат и выгод можно получить посредством оценки экономии электроэнергии по экономически обоснованной стоимости электроэнергии.

Другие корректировки с учетом альтернативных издержек

Существуют затраты, которые не являются прямыми денежными затратами по проекту, но их следует учитывать при социально-экономическом анализе. Самым распространенным примером являются государственные земли или активы. При отсутствии стоимости земли или проектной площадки или при предоставлении здания или другого актива для проекта публично-правовой организацией, их стоимость следует включать в анализ, оценивая землю по рыночной цене для расчета альтернативных издержек для государственного органа. Однако при отсутствии возможностей альтернативного использования актива стоимость считается нулевой, так как речь идет о невозвратных издержках. Невозвратные издержки – это инвестиции, ранее осуществленные по программе или проекту, например, изначальные затраты на исследования и подготовку, которые нельзя окупить, по сравнению с текущими расходами.

Налоги

Цена объекта (с денежной точки зрения) обычно включает в себя налоги, которые по сути являются доходами государства. Следовательно, следует исключать налоги из расчета, например, налоги на прибыль юридических лиц, налог на добавленную стоимость (НДС) (не только для затрат, но и для доходов) и другие налоги и социальные отчисления в рамках расходов на оплату труда, так как они передают выплату цены физическим лицам.

Встречаются не прямые налоги и выплаты, которые могут использоваться в качестве корректировки для экстерналий, например, налоги на электроэнергию для противодействия отрицательным экологическим экстерналиям. В таких случаях включение налога может быть обоснованным наряду с корректировкой с учетом экстерналии во избежание двойного подсчета.

Еще один случай налоговых корректировок касается импортируемых продуктов, для которых следует исключать эффект соответствующих пошлин.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.10: Примеры корректировок и конверсии с учетом различных факторов

Оценщик проекта анализирует городской транспортный проект в Бразилии.

Проект представляет собой легкорельсовую транспортную систему, и техническая группа предоставила смету по CAPEX (135 миллионов реалов) и по расходам на эксплуатацию и техническое обслуживание (20 миллионов реалов в год). Экономисты определили следующие корректировки:

- Корректировка цены определенного импортного оборудования, за которое взимается установленная пошлина. Стоимость этого оборудования составляет 30 % инвестиций в системы, а сумма пошлины составляет 10 % от окончательной цены, что приводит к корректировке на 500 000 реалов.
- Корректировка затрат на рабочую силу с учетом теневых цен. Использовался коэффициент корректировки 0,8 для расходов на строительство и 0,9 для расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание (при условии, что, с учетом высокого уровня безработицы, средневзвешенное значение заработных плат завышено).

Затраты на рабочую силу составляют 25 % CAPEX (33,75 миллионов реалов) и 50 % расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание (8 миллионов реалов). Следовательно, следует применять корректировку на 5,9 миллионов реалов и 800 000 реалов соответственно.

	Смета (денежные потоки с корректировкой с учетом налогов)	Корректировка	Смета (с социально- экономической корректировкой)
а) Строительные работы	100 миллионов	$75 \% * 1 + 25 \% * 0,8$	95 миллионов
б) Системы (энергетическая, сигнальная и коммуникационная)	20 миллионов	$(75 \% * 1 + 25 \% * 0,8)$ + $(70 \% * 1 + 30 \% * 0,9)$ -1	19 миллионов
с) Подвижный состав	15 миллионов	$75 \% * 1 + 25 \% * 0,8$	14,25 миллионов
Всего CAPEX (a+b+c)	135 миллионов	94,6 %	127,65 миллионов

Предварительные расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание	20 миллионов в год	50 %*1+50 %*0,9	19 миллионов
--	--------------------	-----------------	--------------

8.3. Включение рисков и неопределенности в анализ

Риски, которые неразрывно связаны с проектом, необходимо учитывать и включать в оценку проекта. Это делается посредством надлежащих корректировок и/или отражения диапазона величин по определенным видам чувствительности/будущим движениям или отклонениям по критическим факторам и переменным. Для этой цели требуется количественная оценка рисков. При этом «ожидаемая стоимость» рисков включается в результаты анализа или оценки. Ожидаемая стоимость риска представляет собой произведение вероятности наступления риска на размер или сумму результата (в денежном выражении). Это следует делать для всех актуальных или «критических» рисков, вероятность и результаты которых можно обоснованно спрогнозировать.

В главе 4 дана дополнительная информация по оценке затрат и их корректировке с учетом рисков и неопределенности (с финансовой точки зрения). См. разделы 3.4 и 3.6. Подробная информация по этой теме также представлена в издании Министерства финансов Великобритании «Зеленая книга»²⁶.

9. Определение предмета проекта ГЧП и связанных с ним трудностей

Определение предмета проекта ГЧП означает определение работ, которые должен выполнить будущий частный партнер для достижения проектных целей. Некоторые части предмета проекта (с технической точки зрения) могут быть доработаны или исключены из проекта ГЧП (например, если выбранный проект представляет собой транзитную систему скоростных автобусов, будущий

²⁶ *Зеленая Книга* Министерства финансов Великобритании. Приложение 4. Риски и неопределенность.

проект ГЧП может включать в себя автобусную полосу, автобусные остановки и депо, но исключать транспортные средства).

В соответствии с доработанным техническим обзором (адаптированным под предмет проекта ГЧП) предмет проекта включает в себя определение предмета обслуживания и/или предмета коммерческой деятельности, которую будет осуществлять частная компания (например, в обязанности компании может входить или не входить сбор тарифов).

Следует разработать стандарт обслуживания с описанием обязанностей, уровней качества и ответственных лиц.

Следующие вопросы о проекте²⁷ могут помочь правительствам справиться с проблемой неопределенности предмета ГЧП.

- Какие стороны в итоге принимают участие в проекте?
- Чего эти стороны хотят добиться?
- В чем заинтересована каждая сторона?
- Каким образом (как) должна выполняться работа каждой стороны?
- Какие ресурсы необходимы?
- Какие сроки выполнения работ?

В текстовой вставке 3.11 описаны ответы на эти вопросы по проекту Liverpool Direct.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.11: Liverpool Direct²⁸	
<p>В 2001 г. Городской совет Ливерпуля столкнулся с проблемой недостаточности финансирования инфраструктуры информационных технологий, а также множества некачественно интегрированных систем и инициировал стратегическое партнерство продолжительностью в 11 лет с компанией British Telecommunications на сумму 300 миллионов фунтов стерлингов.</p> <p>Цель Городского совета заключалась в изменении качества услуг, предоставляемых гражданам,</p>	<p>Какие стороны в итоге принимают участие в проекте?</p> <p>Какие сроки выполнения работ?</p> <p>Какие ресурсы необходимы?</p> <p>Чего эти стороны хотят</p>

²⁷ Чапмэн, С. Б., Уорд, С. С (Chapman S.B., Ward S. C.). *Управление проектными рисками и неопределенностью: простой конструктивный подход к принятию решений*. Чичестер, Великобритания: John Wiley & Sons Ltd.; 2003 г.

²⁸ Адаптированный фрагмент из издания «Способы взаимодействия с частным сектором в государственно-частном партнерстве в странах с развивающимися рынками». Фаркахарсон Е., де Мэстл, С. Т., Йескомб, Е. Р. (Farquharson, E.; de Mästle, C. T., Yescombe, E.R.). Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк (2011 г.).

<p>посредством применения более качественных информационных технологий. Проблемы, с которыми столкнулись одни из самых неэффективных местных органов власти Великобритании (на тот момент), включали в себя устаревшие технологии, разобщенную информацию и неэффективный документооборот на основе бумажных носителей. В дополнение к более качественным системам и технологиям также планировались значительные усилия по управлению изменениями и решение вопросов, связанных с трудовыми ресурсами.</p>	<p>добиться?</p>
<p>Городской совет хотел отказаться от традиционных моделей конфронтационных взаимоотношений между клиентом и подрядчиком, а также от дорогих и бюрократических мер по мониторингу исполнения договора. При этом он стремился к значительным новым инвестициям в сочетании с гибкостью, которая позволит удовлетворять меняющиеся нужды пользователей.</p>	<p>В чем заинтересована каждая сторона?</p>
<p>К идентифицированным услугам относились колл-центры, центры по обслуживанию клиентов и администрирование задач оплаты труда и управления кадровыми ресурсами. Затем применили мягкое тестирование рынка, чтобы подтвердить, что такой пакет способен заинтересовать поставщиков, обладающих соответствующим опытом.</p>	<p>Как должна выполняться работа каждой стороны?</p>
<p>Для каждой части услуги был разработан процесс предварительного квалификационного отбора, направленный на опыт, экспертизу и финансовые возможности участников конкурсной процедуры, а также выходные характеристики. Были предварительно отобрано четыре участника конкурсной процедуры.</p>	<p>В чем заинтересована каждая сторона?</p>
<p>Партнерство подразумевало долю акционерного капитала в размере 20 %, а также участие Городского совета в правлении компании, созданной для предоставления услуг. Это дало Городскому совету возможность принимать участие в принятии стратегических решений и отслеживать затраты на реализацию. Затем были согласованы уровни обслуживания и сроки для более качественного предоставления услуг по каждому сервисному компоненту. Городской совет был освобожден от</p>	

ответственности за убытки совместного предприятия.

Проект продемонстрировал высокие уровни операционной эффективности, даже выше уровней, установленных договором, что привело к значительному сокращению затрат на предоставление услуг.

Полноценное определение предмета проекта ГЧП дает выгоды, связанные с сокращением уровня неопределенности, включая²⁹:

- более точные расчеты по рискам (посредством более открытых коммуникаций между проектными сторонами);
- сокращение затрат на контроль (например, посредством более быстрого и эффективного процесса заключения соглашения);
- более эффективные команды (благодаря увеличению уровня доверия);
- усовершенствованное планирование (посредством более честных спецификаций и смет).

Многие проекты заканчиваются провалом из-за неправильного определения предмета на ранних этапах³⁰.

«Многие проекты начинаются с хороших идей, огромных инвестиций и значительных усилий. Однако их большая часть не добивается большого успеха. Основной причиной провальных проектов является недостаточное понимание при определении предмета проекта и его продукта в самом начале проекта. Четко определенный и управляемый предмет обеспечивает создание качественного продукта для заинтересованных сторон по согласованной цене и в установленные сроки».

Иногда окончательное решение по предмету договора переносится на этап оценки проекта. В главе 4 (раздел 1.4.1) даны примеры важности определения предмета проекта и его отличий в зависимости от сектора.

²⁹ Хартмэн, Ф. (Hartman, F.). *Смарт-траст: основа для более эффективного управления проектом. Документы 15-го Всемирного конгресса по проектному управлению IPMA*, Лондон, 22–25 мая 2000 г., Лондон, IPMA, 2000 г.

³⁰ Мирзаа, М. Н., Пуарзолфагхарб, З. и Шахназарик, М. (Mirzaa, M. N., Pourzolfagharb, Z., and Shahnazaric, M.). *Роль предмета в успешности проекта*. В *Procedia Technology* 9 (2013 г.), стр. 722 – 729.

10. Проверка на предмет соответствия критериям ГЧП и ценовой доступности

Во избежание рисков траты ресурсов на анализ и структурирование неосуществимого проекта ГЧП правительство должно определить целесообразность реализации проекта в рамках ГЧП, при условии удовлетворительных результатов проверки на предмет экономической состоятельности или обоснованности (посредством СВА, как объяснено ранее).

Этот вопрос можно решить при помощи ответов на следующие вопросы:

- Существуют ли значительные риски или неопределенности касательно проекта, с которыми не может справиться частный партнер? Существует ли риск отсутствия земельного участка/сервитута или превышения сметной стоимости при приобретении земельного участка?
- Реализация проекта как ГЧП будет соответствовать законодательным требованиям? Были ли учтены все применимые законы?
- Размер проекта обосновывает скрытые затраты по сделке (для обоснования структурирования и управления комплексной конкурсной процедурой)? Проект не слишком большой для рынка? Проект не слишком большой для его реализации местными строительными компаниями или не слишком дорогой для его успешного финансирования?
- Будет ли проект пользоваться спросом на рынке инвесторов? Конкуренты заинтересованы в конкурсной процедуре? Существуют ли прецедентные сделки, уже осуществленные как ГЧП для такого типа проекта в стране/регионе/подобных странах?
- Имеет ли смысл объединять строительство и эксплуатацию и/или техническое обслуживание в единый договор?
- Требования к результатам деятельности четко поддаются идентификации?

Еще одним важным вопросом является ценовая доступность: если проект реализуется как ГЧП, может ли государственный сектор позволить себе необходимые платежи (Capex и Opex)? В этом случае необходимо учитывать несколько аспектов в зависимости от обстоятельств. См. рисунок 3.4.

1. Проект может финансироваться с точки зрения ценовой доступности необходимых платежей пользователя и/или долгосрочного использования государственного бюджета? Этот вопрос необходимо рассмотреть до скрининга на предмет потенциала проекта ГЧП.

2. Если ответ на вопрос 1 – «нет», традиционная реализация не представляется возможной, но все еще можно провести скрининг на предмет потенциала проекта ГЧП. При этом необходимо ответить на дополнительный вопрос: «Существуют ли инновационные структуры, которые могут обеспечить ценовую доступность проекта при его реализации в рамках ГЧП?». Например,

проект ГЧП может давать частному сектору синергетические возможности коммерческого развития, тем самым сокращая потребность в платежах пользователя или бюджетном фондировании.

3. При условии долгосрочной ценовой доступности проекта последний вопрос касается потоков денежных средств для правительства в краткосрочной перспективе. Его следует рассматривать в контексте как традиционной реализации, так и ГЧП. Вопрос заключается в следующем: «Существуют ли ограничения по государственному финансированию (например, ограничения, связанные с заимствованием), из-за которых правительство не может финансировать свои инвестиции в проект в краткосрочной перспективе, несмотря на долгосрочную ценовую доступность проекта?». При положительном ответе мы в итоге подходим к вопросу возможности структурирования ГЧП для решения этой проблемы.

Результатом проверки на предмет соответствия критериям может быть один из следующих вариантов:

- проект соответствует критериям ГЧП, и можно переходить на следующий этап оценки;
- проект не соответствует критериям ГЧП. Оценка проекта для традиционных методов закупок рекомендуется при наличии государственных бюджетных средств;
- по проекту отсутствует актуальная информация, или необходимо прояснить неопределенность. В этом случае оценщик проекта должен выявить слабые места проекта и порекомендовать дополнительный анализ со стороны государственного органа, осуществляющего закупки.

РИСУНОК 3.4: Процесс принятия решения посредством скрининга



Скрининг помогает удостовериться в том, что проект более качественно готов к закупкам, что неопределенность выявлена, и что необходимые ресурсы и графики надлежащим образом адаптированы для более надежного процесса закупок. При условии удовлетворительных результатов скрининга правительство сможет избежать риска бесполезной траты ресурсов из-за продолжения процесса, тем самым пользуясь преимуществами поэтапного подхода. Государственный орган, осуществляющий закупки, или соответствующее подразделение по ГЧП может переходить на следующий этап проектного цикла ГЧП: полная оценка проекта.

Однако до принятия окончательного решения о переходе на следующий этап в рамках цикла ГЧП рекомендуется составить изначальный план управления проектом, а также разработать стратегию руководства проектным процессом (см. раздел 41 и следующие разделы).

11. План управления проектом и принципы руководства проектом

До принятия решения о переходе на следующий этап (оценка проекта) следует составить список необходимых задач и их график. Это:

- послужит основой для запроса на подачу конкурсных предложений для внешних консультантов, при необходимости;
- поможет правительству на этапе оценки проекта посредством идентификации любых последствий или рисков, связанных с предложенным графиком.

При анализе также учитываются временные оценки сроков для всех видов деятельности, а также план действий, в котором четко указываются все разрешения, экологические согласования и другие предварительные условия (например, наличие земельного участка), а также соответствующие аспекты, которые необходимо проверить в ходе юридической надлежащей экспертизы.

В таком плане необходимо указывать запланированные даты, предварительные промежуточные даты и продолжительность следующего этапа процесса ГЧП. В него также следует включать список задач, результатов и сроков по каждой задаче и необходимые согласования/подписи.

Первый проект общей рабочей программы по всему процессу вплоть до присуждения договора ГЧП, включая общий график, также играет роль для принятия решения о переходе на этап оценки проекта. В этом графике государственный орган, осуществляющий закупки, должен принимать в расчет действия, описанные в главе 2, включая (среди прочего) назначение консультантов, анализ рисков и эффективности использования средств (VfM), юридическую и экологическую надлежащую экспертизу, тестирование рынка, составление проекта запроса на подачу конкурсных предложений и договора, согласования и разрешения, запуск, квалификационный отбор и классификацию, оценку и присуждение договора, а также заключение договора.

Несмотря на трудности при составлении такого объемного графика, он может стать важной переменной, которую необходимо учитывать при принятии решения о дальнейшей реализации проекта. При составлении такого графика удобно начинать с анализа графиков по предыдущим подобным проектам ГЧП, реализованным при помощи похожих процессов. Это также помогает управлять ожиданиями правительства посредством обоснования сроков, необходимых для достижения результатов.

Такой анализ даст правительству возможность включить проект в проектную трубу ГЧП с предварительным графиком.

Управление отношениями с заинтересованными сторонами и коммуникация также являются важными факторами успешной реализации проекта ГЧП на рынке. Эти принципы руководства проектом также описаны в разделе 12 далее.

Важно отметить, что вовлечение лиц, принимающих решения и ответственных за различные согласования (социальные, экологические, экономические и финансовые), на ранних этапах для получения их ответной реакции на предварительные сроки – это ключевой фактор успешности процесса согласования (особенно с точки зрения сроков).

Кроме того, в конце этапа скрининга необходимо прояснить потребности и ресурсы для реализации проекта. Необходимо подтвердить наличие проектной команды, которая будет выступать в роли центра управления проектом. Следует четко идентифицировать потребность во внешних специалистах, а также стоимость таких услуг для составления предварительного бюджета.

Учтите, что проектную/консультационную группу можно нанять с самого начала (группа, состоящая из технических, юридических и финансовых экспертов) или нанимать отдельных специалистов в зависимости от необходимой группы навыков. Более подробное объяснение дано в разделе 13 далее.

Как и в любом другом проекте, такие планы следует разрабатывать в соответствии с надлежащими принципами проектного управления государственного органа, осуществляющего закупки (например, Свод знаний по проектному управлению (PMBOK)³¹ или рамочными условиями PRINCE2, разработанными правительством Великобритании³²). Также см. текстовую вставку 3.12.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.12: Ключевые элементы планирования управления проектом и стратегии руководства проектом

- Составьте подробную рабочую программу для следующего этапа (оценка проекта), а также предварительное описание этапа структурирования и этапа конкурсной процедуры.
- Определите слабости в плане информации и другие угрозы и проектные риски, а также спланируйте стратегии по борьбе с ними на следующих этапах.
- Включите анализ заинтересованных сторон и коммуникационный план для внутренних и внешних сторон, включая общественность (см. Раздел 2.11).
- Определите необходимых специалистов и схему формирования состава работников для создания качественной проектной команды, способной управлять всеми предконкурсными работами и последующей деятельностью. (см. раздел 12).

12. Идентификация заинтересованных сторон и разработка коммуникационной стратегии: обеспечение правительственной поддержки и управление заинтересованными сторонами

Взаимодействие между заинтересованными сторонами или участниками играет важную роль в проектном цикле. Основная цель заключается не просто в коммуникации о ГЧП. Коммуникация с заинтересованными сторонами – неотъемлемый элемент всех проектов, как ГЧП, так и традиционных закупок.

³¹ Рекомендации и стандарты PMBOK, см. <http://www.pmi.org/PMBOK-Guide-and-Standards.aspx>

³² Рамочные условия PRINCE2, см. <https://www.axelos.com/best-practice-solutions/prince2.aspx>.

Правительство должно идентифицировать критически важные группы заинтересованных сторон (см. раздел далее) на ранних этапах проекта. Коммуникация с заинтересованными сторонами играет важную роль для обеспечения их понимания процесса, получения социальной, деловой и политической поддержки проекта, привлечения инвесторов и сокращения рисков проекта.

Один из самых важных этапов эффективного управления ключевыми заинтересованными сторонами заключается в составлении списка их потребностей, опасений, страхов и интересов. Этот процесс необходим для успеха проекта, так как он дает менеджерам проекта возможность передавать (сообщать) соответствующую информацию, которая соответствует потребностям каждой заинтересованной стороны.

Однако исследования убедительно продемонстрировали, что правительствам нужно прилагать и другие усилия в дополнение к коммуникации с заинтересованными сторонами: во многих странах граждане ожидают активное участие в проектах и хотят иметь право голоса в процессе. Правительствам следует стремиться к максимальной подотчетности и прозрачности и организовывать возможности для критического рассмотрения (такие как научные конференции, саммиты граждан и т.д.) для привлечения общественной поддержки. См. текстовую вставку 3.13.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.13: Актуальность вовлечения заинтересованных сторон и надлежащей коммуникации³³

Некоторые проекты могут приводить к экстерналиям (см. раздел 8). Такие экстерналии могут влиять на окружающую среду или определенную группу населения: например, строительство тюрьмы или мусорной свалки влияет на жителей близлежащих домов. Соппротивление со стороны таких групп может быть настолько сильным, что приводит к задержке или даже остановке проекта. Например, строительство новой водофильтрационной установки в Канаде отменили после протестов общественности. В ЮАР произошли задержки в реализации проекта платной дороги, а в Бразилии прервали проект общественной парковки.

Роль вовлечения заинтересованных сторон постоянно растет, так как частные компании находятся под пристальным вниманием со стороны средств массовой информации и регуляторов, и легко инициировать и координировать протесты через социальные сети. Однако стоит отметить и обратное: заинтересованные стороны могут активно продвигать инфраструктурные проекты, а правительствам следует стремиться создавать

³³ Адаптированный фрагмент со Всемирного экономического форума. 2013 г. *Стратегическая инфраструктура: меры по подготовке и ускорению реализации государственно-частного партнерства.*

и использовать такие импульсы.

Когда правительство проявляет инициативу в общении с заинтересованными сторонами посредством предоставления информации и стимулирования ответной реакции до возникновения формальных протестов, это существенно увеличивает шансы на успех. Например, спонсоры канализационного проекта Аландур в Индии обеспечили вовлечение общественности на ранних этапах посредством опросов и комитетов граждан наряду с целевым обширным разъяснением затрат, выгод и тарифов по проекту. В итоге реализация проекта прошла без проблем, а граждане согласились выплатить разовый сбор за подключение и тем самым вложить 29 % финансирования.

Еще один пример преимуществ коммуникации с общественностью по вопросу деликатного проекта – это Интегрированный проект утилизации твердых отходов Тимарпур-Охла в Индии. Для проекта требовалось сжигание отходов, в результате чего возник вопрос загрязнения воздуха. Организовали пять публичных слушаний для обсуждения существенных сомнений общественности касательно проекта. Благодаря этому образовательному процессу общественность оценила преимущества проекта.

Кроме того, взаимоотношения с заинтересованными сторонами – это не статический процесс. За время жизненного цикла проекта эти взаимоотношения будут включать в себя несколько типов аудитории, каналов и практических действий для установления и поддержания взаимоотношений. На ранних этапах процесса, т.е. на этапе идентификации, нужно будет учитывать относительно немного аудитории, коммуникационных каналов и действий. По мере перехода на этапы структурирования и конкурсной процедуры количество заинтересованных сторон растят наряду с количеством каналов, действий и информации, которые необходимы для взаимодействия с такими заинтересованными сторонами.

12.1. Кто такие заинтересованные стороны?

Заинтересованные стороны часто рассматривают как внешнюю аудиторию. К внешней аудитории относятся все стороны, заинтересованные в проекте, кроме правительства и участников конкурсной процедуры. Такая аудитория включает в себя банки, инвестиционные фонды, правительственные и многосторонние фонды, пользователей государственных услуг, общество в целом и прессу. Другие государственные органы, такие как муниципалитет или правительство штата и федеральное правительство, палаты аудиторов и государственные мониторинговые органы, регуляторные органы, законодательные органы, лидеры партий, ассоциации, профессиональные союзы и общественные организации, также относятся к этой группе заинтересованных сторон. Ко всем нужен свой коммуникационный подход.

Внутренняя аудитория также играет крайне важную роль для проекта. Они должны стать «первыми среди равных» в руководстве соответствующим сектором, а не просто удовлетворить интерес. Это аудитория очень

разноплановая, и ее состав зависит от решений правительства касательно отраслей и специалистов, которых следует привлекать к проектам государственного органа, осуществляющего закупки. В целом к такой аудитории относятся все сотрудники и работники государственного сектора, которые прямо или косвенно связаны с проектным циклом, и которые отслеживают или взаимодействуют с проектом на каждом этапе, начиная с разработки и заканчивая выполнением работ. Такая внутренняя аудитория также в определенной степени касается большого количества компонентов в рамках внешней аудитории.

Идентификация и управление отношениями с заинтересованными сторонами играют важную роль во всех проектах, но в ГЧП они также могут понадобиться для коммуникации с заинтересованными сторонами касательно проекта ГЧП и его возможных последствий. См. таблицу 3.2. В некоторых случаях ключевые заинтересованные стороны могут не знать и не интересоваться тем, что проект является ГЧП, но коммуникация и их поддержка могут оказаться существенными для успешности проекта. В других случаях реализация проекта как ГЧП может вызвать значительные опасения среди части внешней аудитории.

Недостаточная или некачественная коммуникация может питать ложные слухи и опасения, которые могут подрвать успешность проекта, несмотря на их необоснованность. Важно доносить информацию до заинтересованных сторон и надлежащим образом оценивать и передавать ее всем таким сторонам и описывать проектные аспекты и аспекты ГЧП.

Требуется тщательная координация и прозрачность коммуникации, чтобы удостовериться в том, что все заинтересованные стороны получают одинаковую информацию, и что ни одна сторона, которая в дальнейшем может принять участие в конкурсной процедуре, непреднамеренно не получила несправедливое конкурентное преимущество.

ТАБЛИЦА 3.2: Роль коммуникации на этапах скрининга и оценки проекта

<p>Коммуникация (аспекты, которые необходимо принимать во внимание)</p>	<p>Идентификация/скрининг</p>
---	--------------------------------------

Внутренняя аудитория	<ul style="list-style-type: none"> • Подразделение по ГЧП. • Муниципальные/региональные/федеральные департаменты и другие публично-правовые организации, связанные с проектами ГЧП. • Юристы государственных ведомств. • Консультанты, нанятые государственным сектором, которые должны распространять стратегическую информацию об инициативе ГЧП.
Внешняя аудитория	<ul style="list-style-type: none"> • Потенциальные инвесторы. • Пользователи услуг. • Затронутые группы.
Коммуникационный фокус	<ul style="list-style-type: none"> • Предмет проекта. • Цели. • Выгоды

Важные выгоды надлежащей идентификации и коммуникации с заинтересованными сторонами включают в себя:

- предотвращение задержек в реализации проекта;
- подтверждение обязательств правительства по проекту;
- подтверждение надежности проекта;
- учет вклада заинтересованных сторон при разработке проекта;
- более вероятная поддержка заинтересованных сторон;
- возможность эффективного предоставления информации правительством в ответ на запросы.

12.2. Коммуникационная стратегия

На этапе скрининга и не только в успешных проектах ГЧП часто прилагаются усилия для уведомления общественности и определенных групп, заинтересованных в проекте, о результатах различных частей процесса ГЧП, а также о решениях, принятых на соответствующем этапе.

Такая коммуникационная стратегия обычно считается очень важным элементом продвижения вовлечения общественности и смягчения противодействия проекту.

Следовательно, на раннем этапе скрининга следует разработать коммуникационный план с описанием общей стратегии, который будет

реализовывать специальная опытная группа. В коммуникационный план следует включать следующую информацию:

- идентификация всех заинтересованных групп, на которые должна быть направлена коммуникация;
- пояснение основных концепций, о которых необходимо уведомить, на основе таких базовых элементов проекта, как его результаты, потребность, на удовлетворение которой он направлен, и люди, которым будут оказываться услуги;
- определение средств массовой информации, которые используются для обращения к идентифицированным группам;
- основные характеристики коммуникационных элементов, предпочтительно отдельно по каждой идентифицированной группе;
- идентификация сотрудников в рамках проектной группы, которые должны считаться основным источником информации для широкой общественности;
- описание базовой стратегии поддержания хороших взаимоотношений с прессой.

Успешная реализация коммуникационного плана может значительно сократить политические риски, которым подвержены крупные инфраструктурные проекты, и таким образом привлечь общую поддержку заинтересованных сторон, необходимую для эффективных закупок в процессе ГЧП в дальнейшем.

13. Оценка профессиональных квалификаций и потребностей и наем консультантов

Как объяснено ранее, если проект идентифицирован как надлежащее решение с учетом потребностей и положительных результатов проверки на предмет соответствия критериям ГЧП, до перехода на следующий этап проектного цикла следует определить проектную команду, которая будут работать над следующими этапами: оценка проекта и потенциально структурирование проекта (см. раздел 0).

Это следует сделать, хотя бы схематично, на этапе скрининга (так как расходы на услуги консультантов или неспособность провести необходимые исследования на этапе оценки проекта могут привести к решению прекратить реализацию проекта ГЧП.) Однако после принятия решения о переходе на следующий этап разрабатываются подробная схема формирования состава работников и план найма консультантов.

В данном разделе даны указания и рекомендации касательно создания проектной команды. См. рисунок 3.5. Для перехода на следующий этап государственный орган, осуществляющий закупки, должен оценить профессиональные квалификации, необходимые для создания проектной команды:

- Какие профессиональные квалификации нужны?
- У государственного органа, осуществляющего закупки, есть достаточное количество штатных специалистов для проведения полной оценки проекта?
 - При положительном ответе на вопрос о наличии штатных специалистов для оценки проекта: повлияет ли этот проект на другие потенциальные проекты ГЧП на основе платежей пользователя или с оплатой госсектора с более значительным экономическим или финансовым смыслом?
 - При отрицательном ответе: есть ли достаточные ресурсы или хотя бы один сотрудник, который может руководить оценкой проекта?
 - Каких консультантов следует нанять и для каких задач? Для этого требуется разработать техническое задание по услугам консультантов. Как их следует нанимать? Следует ли заключать отдельные договоры по каждой отрасли, или нужна одна многопрофильная команда?
 - Какие затраты необходимо понести (время и оплата за услуги третьих лиц, действующих в качестве консультантов) для надлежащего анализа и закупок по проекту?

РИСУНОК 3.5: Оценка профессиональных квалификаций и потребностей



Даже если государственный сектор нанимает консультантов для проведения исследований, он должен назначить представителя, который будет выполнять функции руководителя проекта.

Государственный сектор, представленный руководителем проекта, должен обладать экспертизой для профессионального управления своими консультантами и процессами, связанными с заинтересованными сторонами. Некачественное управление этими аспектами часто приводит к провалу проекта.

Руководитель проекта должен выполнять следующие функции и обладать следующими профессиональными квалификациями:

- координировать все исследования в разных отраслях;
- осуществлять контроль и надзор за результатами исследований;
- обеспечивать координацию между проектной группой консультантов (внешних) и государственным органом, осуществляющим закупки (когда оценкой проекта руководит подразделение по ГЧП);
- управлять процессом принятия решений в государственном секторе для принятия решений в разумные сроки.

13.1. Профессиональные квалификации, необходимые для исследований при оценке проекта

Профессиональные квалификации, необходимые для оценки проекта, можно разделить на пять основных групп.

- **Технические:**
 - Специалисты, ответственные за разработку проекта и обладающие опытом работы с типом инфраструктуры, которая является предметом договора.
 - Экспертиза применительно к техническим аспектам оказываемых услуг.
- **Экологические:**
 - Специалисты, ответственные за воздействие на окружающую среду, которые должны обладать соответствующей экспертизой/опытом экологического анализа.
- **Экономические:**
 - Экспертиза в области экономической оценки проекта, предпочтительно в той же отрасли/инфраструктуре или типе услуг.
- **Финансовые:**
 - Экспертиза в области финансового анализа проектов ГЧП на основе платежей пользователя или с оплатой госсектора, предпочтительно в той же отрасли/инфраструктуре или типе услуг, а также информация о финансировании подобных проектов ГЧП (когда правительству нужно разработать структуру, обладающую кредитной привлекательностью).
 - Экспертиза в сфере структурирования договорных рисков и платежных механизмов, предпочтительно в той же отрасли/инфраструктуре или типе услуг.
- **Юридические:**
 - Экспертиза в сфере публичного права/административного законодательства.
 - Опыт составления договоров ГЧП. Несмотря на то, что составление проекта договора ГЧП осуществляется на более позднем этапе (см. главу 5), знания в области договоров ГЧП понадобятся для надлежащей оценки существующей законодательной базы. Для проекта ГЧП, который покрывает существующие операции, понадобится надлежащая экспертиза

для проверки существующих договоров, судебных разбирательств, кредитных договоров и т.д.

13.2. Запрос на услуги консультантов

Джангун и Маркес (Jangun and Marques) подчеркивают важность привлечения консультантов (2006 г.):³⁴

«Так как правительства переходят от роли монополиста-провайдера инфраструктурных услуг к созданию условий для частного предоставления инфраструктурных услуг, независимая «сторонняя» консультационная помощь крайне важна для успешного государственно-частного партнерства».

Более того, как подтверждает Европейский экспертный центр по ГЧП³⁵, если государственный сектор часто не разрабатывает проекты ГЧП, вряд ли у него будет достаточное количество штатных специалистов. Кроме того, необходимые навыки нуждаются в регулярном обновлении для того, чтобы учитывать свежий опыт, изменения в рыночных стандартах и инновации.

Косвенный и положительный эффект привлечения внешних специалистов – это возможность передачи навыков и/или постепенного развития навыков государственного сектора, которая тем самым улучшает собственные профессиональные квалификации правительства.

При необходимости привлечения консультантов опишите профессиональные квалификации, необходимые для полной оценки проекта и обоснуйте потребность во внешних консультантах. Важно нанимать консультантов, которые обладают опытом работы с договорами ГЧП, а также общим инфраструктурным опытом, так как у них будет четкое понимание текущей конъюнктуры рынка. Если государственный сектор планирует привлекать консультантов, он должен:

- описать сферу консультационных услуг (различные функции/экспертиза) и лицо, которое будет выполнять роль руководителя команды (или несколько таких лиц);

³⁴ Джагун, Джей. (Jangun, J.); Маркес де Са, И. (Marques de Sa, I.) (2006 г.). *Роль и важность привлечения независимых консультантов в сделки по ГЧП*. Информационная серия IP3, посвященная государственно-частному партнерству.

³⁵ Европейский экспертный центр по ГЧП (2014 г.). *Роль и привлечение консультантов к подготовке и реализации проектов ГЧП*.

- предложить бюджет для найма таких консультантов³⁶. См. текстовую вставку 3.14.

13.3. Определение сроков и предмета консультационных договоров

Закупки консультационных услуг и отбор консультантов могут осуществляться группой, т.е. посредством отбора консорциума компаний на основании единого консультационного договора, который покрывает все сферы работ, или на основе отдельных закупок и договоров.

У обоих вариантов существуют свои достоинства и недостатки. Единая интегрированная команда обеспечивает целостность и координацию всех задач и работ, а отдельные закупки помогают отобрать лучшую/оптимальную компанию или консультанта в каждой отдельной сфере работ, несмотря на то, что для этого способа потребуется больше времени и ресурсов со стороны правительства.

Некоторые аспекты могут оказаться полезными при выборе лучшего подхода к каждому проекту.

- Из-за временных ограничений вариант выбора одной группы на основании одного договора может оказаться предпочтительным. Скорее всего, единая группа будет лучше скоординирована и эффективна (так как за существенную часть руководства процессом будет отвечать главный консультант), а также уже готова к совместной работе с самого начала.
- Когда технические консультации и работы очень важны или интенсивны (например, когда подход государственного органа к разработке проекта и требованиям заключается в создании рабочего проекта), отделение такой задачи может оказаться разумным для создания лучшего технического решения и отбора технических экспертов без влияния закупок услуг консультантов в сфере ГЧП.
- Некоторые государственные органы выбирают только отдельную техническую команду. Совместная финансово-юридическая команда отбирается на основании отдельного договора, так как эти две сферы более четко связаны и частично совпадают по некоторым задачам.

³⁶ Обычным источником финансирования консультационных договоров является бюджет. Однако государственному органу следует рассмотреть возможность обращения за помощью к многосторонним банкам развития для финансирования исследований. Еще одна новая тенденция фондирования подготовки и структурирования проектов ГЧП заключается в создании «фонда развития» (в котором также могут участвовать многосторонние банки развития). Такой фонд представляет собой возобновляемый (возвратный – примечание переводчика) фонд, предоставляющий ресурсы для оценки и структурирования проекта, которые будут возвращены посредством выплаты сбора успешному инициатору.

- Всегда есть определенные функции, которые не может выполнять сторонний консультант, такие как согласование счетов консультантов от лица государственного органа, осуществляющего закупки. У государственного органа, осуществляющего закупки, всегда должны быть сотрудники, ответственные за выполнение таких функций.

Еще одним аспектом является продолжительность работ: стоит ли заключать один договор, который покрывает все процессы вплоть до заключения договора, или назначать консультантов только для этапа оценки проекта, а затем принимать решение об отборе консультантов для этапа структурирования и разработки договора и конкурсной процедуры (потенциально включая работы на этапе конкурсной процедуры).

В общем, более подходящий вариант часто заключается в том, что консультанты, привлеченные к оценке, в итоге структурируют проектный договор и определяют окончательные условия договора и конкурсного решения, так как подготовка проекта ГЧП вплоть до структурирования проекта и конкурсной процедуры – это постепенный процесс.

Однако при отсутствии соответствующих временных ограничений (особенно если проект еще не представляет собой четкое и непосредственное решение, основанное на политике) или при наличии сомнений о соответствии проекта критериям ГЧП, ограничение консультационного договора или договоров этапом оценки проекта может иметь смысл. У этого варианта есть дополнительное преимущество в виде предотвращения потенциальных конфликтов интересов, которые могут возникнуть, если консультантов на этапе оценки проекта также нанимают для более поздних этапов, и они, следовательно, рекомендуют конкурсную процедуру, которая дает им лучший результат (например, даст им больше работы и прибыли).

Еще одно решение для устранения потенциальной неопределенности касательно результата оценки проекта и решения о проведении закупок заключается в проведении конкурсной процедуры и заключении договора об оказании консультационных услуг, чтобы дать государственному органу, осуществляющему закупки, возможность удержать консультантов на следующем этапе (структурирование и составление конкурсной процедуры и договора). Более того, в договор следует включать определенную гибкость касательно способности консультационных компаний заменять участников команды.

Кроме цены необходимо учитывать технические квалификации и опыт работы консультанта с подобными проектами. Международный опыт – обязательное условие, особенно в странах с небольшим уровнем развития ГЧП, но его нужно дополнять соответствующими локальными знаниями.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3.14: Способы получения и/или финансирования

исследований

Не следует недооценивать расходы на подготовку проекта (см. издание Фаркахарсона, де Мэстл и Йескомба (Farquharson, de Mästle, and Yescombe) (2011 г.)).

Во многих регионах институты финансирования развития и донорские организации создали вспомогательные средства для покрытия расходов на подготовку проекта, включая наем консультантов.

Возобновляемый фонд подготовки проекта, учреждаемый и управляемый правительством, – еще один подход к мобилизации ресурсов для разработки проекта. В этом случае также существует вероятность донорской поддержки. Победители конкурсной процедуры получают рефинансирование своих расходов при подписании договора, вновь пуская средства в оборот по проектам с другими государственными органами.

14. Отчет по скринингу

Рекомендуется составлять отчет, в который входят по меньшей мере следующие разделы, до начала полной оценки и, в частности, до привлечения специалистов и/или найма консультантов.

1. Краткое содержание и рекомендации.
2. Описание проекта: обзор технического решения.
3. Потребности/выгоды проекта и пригодность предложенного решения.
4. Соответствие критериям ГЧП: обоснование применения процесса ГЧП.
5. Ценовая доступность: экономический и финансовый предварительный анализ.
6. Законодательные и нормативные вопросы.
7. Готовность проекта и его статус, включая идентификацию заинтересованных сторон.
8. Наличие информации.
9. Обзор плана управления проектом.

В Приложении А к настоящей главе приведен пример обзора для отчета по скринингу.

15. Результаты данного этапа

Существует три возможных результата анализа проекта на этом этапе: переход на следующий этап (проект считается экономически состоятельным и соответствует критериям ГЧП); несоответствие критериям ГЧП; или, ввиду отсутствия необходимой информации или необходимости прояснить определенные ограничения или зависимости, потребность в дальнейшем анализе.

Ключевые результаты процесса:

- обзор технического решения;
- экономический и финансовый предварительный анализ (который может представлять собой полный анализ в зависимости от имеющейся информации, с целью включить решение об инвестировании);
- отчет по скринингу или обоснование выбора ГЧП;
- обзор плана управления проектом (рабочая программа или график предконкурсных работ, структура команды, идентификация заинтересованных сторон и другие аспекты, связанные с принципами руководства проектом).

Справочная литература

Название документа (включая редакцию при наличии нескольких редакций)	Авторы/редакторы и год	Описание/причина упоминания (включая данные по страницам и/или заголовкам в соответствующих случаях)	Ссылка на веб-страницу (при наличии)
Определение успешности проектов, связанных с программным обеспечением: исследовательское откровение	Агаруол, Н. и Рэтод, Ю. (Agarwal, N. and Rathod, U.). Международный журнал проектного управления, том 24 (2006 г.), стр. 358–370.	Факторы успешности проекта.	http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786305001250#
Управление инженерно-проектными работами и разработкой продукции	Армстронг, С. (Armstrong, S.) (2001 г.), Cambridge University Press, Кембридж.	Факторы успешности проекта.	Книга
Фундаментальные неопределенности в проектах и предмет проектного управления	Аткинсон Р. (Atkinson, R.); Кроуфорд, Л. (Crawford, L.); Уорд, С. (Ward, S.). Международный журнал проектного управления 24 (2006 г.), стр. 687–698.	Неопределенности в проектах.	http://ac.els-cdn.com/S0263786306001438/1-s2.0-S0263786306001438-main.pdf?_tid=117c3a3e-c07b-11e4-8814-00000aacb361&acdnat=1425259733_f5cee8fcdb21a3bf996678c66cddeb9c
Исследование и прогноз рисков объема перевозок 2005 г.: от этапа наращивания объемов и далее	Бэйн, Р., Полаковик, Л. (Bain, R., Polakovic, L.) (2005 г.). Standard & Poor's, Лондон.	Информационные требования: прогноз объема перевозок.	http://toolkit.pppinindia.com/pdf/standard-poors.pdf
Факторы, влияющие не успешность проекта: влияние управления кадровыми ресурсами	Белут, А. и Гавро, С. (Belout, A. and Gauvreau, C.) (2004 г.). Международный журнал проектного управления, том	Факторы успешности проекта.	http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263786303000036

	22, стр. 1–11.		
Оценка готовности к оплате	Брайдерт (Breidert) (2005 г.). Издательство: Gabler Edition Wissenschaft.	Концепция готовности к оплате.	Книга
Анализ эффективности затрат и анализ затрат и выгод	Челлини, С. Р., Ки, Джей. И. (Cellini, S.R., Kee, J. E.). Руководство по практической оценке программ, третье издание (2010 г.), стр. 493- 530.	Коэффициент эффективности затрат	http://www.themedfomscu.org/media/Handbook_of_Practical_Program_Evaluation.pdf
Управление проектными рисками и неопределенностью: простой конструктивный подход к принятию решений	Чапмэн, С. Б., Уорд, С. С. (Chapman C.B., Ward SC.). Чичестер, Великобритания: John Wiley & Sons Ltd.; 2002 г.	Неопределенность, связанная с этапами жизненного цикла проекта.	Книга
Практическое применение ключевых факторов успеха для увеличения эффективности проектного управления	Кларк, А. (Clarke, A.) (1999 г.). Международный журнал проектного управления, том 17, стр. 139-145.	Факторы успешности проекта.	http://ac.els-cdn.com/S0263786398000313/1-s2.0-S0263786398000313-main.pdf?_tid=3f0ea184-c07c-11e4-bc97-00000aab0f6b&acdnat=1425260239_d072ed1b041522ab73ac56a4a9c36d3d
Успешность проектов: исследование	Коллинс, А. и Баккарини, Д. (Collins, A. and Vaccarini, D.) (2004 г.), Журнал строительных исследований, том 5, № 2, стр. 211- 231.	Факторы успешности проекта.	http://espace.library.curtin.edu.au/cgi-bin/espace/pdf?file=/2008/11/13/file_20/20848
Национальное руководство по государственно- частному партнерству,	Австралийский Союз (2013 г.).	IRR, NPV, ставка дисконтирования.	http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-

том 5: Рекомендации по методологии расчета ставки дисконтирования			partnerships/files/Volume_5_Discount_Rate_Methodology_Guidance_August_2103.pdf
Реальные факторы успешности проектов	Кук-Дэйвис, Т. (Cooke-Davies, T.) (2002 г.). Международный журнал проектного управления, том 20, № 3, стр. 185-190.	Факторы успешности проекта.	http://ac.els-cdn.com/S0263786301000679/1-s2.0-S0263786301000679-main.pdf?_tid=d2369d7c-c07c-11e4-a0c0-00000aab0f01&acdnat=1425260486_17990a9f26bdb3118a0ccb1b2d91f7b
Проекты государственно-частного партнерства в инфраструктуре. Базовое руководство для составителей политик	Делмон, Джей. (Delmon, J.) (2011 г.). Cambridge University Press.	Глава 2. Отбор и подготовка проектов, стр. 41.	http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/economics/industrial-economics/public-private-partnership-projects-infrastructure-essential-guide-policy-makers
Многокритериальный анализ: руководство	Министерство по делам сообществ и местного самоуправления: Лондон (2009 г.).	Определение денежного выражения всех основных затрат и выгод, когда это считается практически нецелесообразным.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf
Эмпирический анализ взаимосвязи между планированием проекта и успешностью проекта	Двир, Д., Раз, Т. и Шенхар, А. (Dvir, D. Raz, T. and Shenhar, A.) (2003 г.), Международный журнал проектного управления, том 21, стр. 89-95.	Факторы успешности проекта.	http://ac.els-cdn.com/S0263786302000121/1-s2.0-S0263786302000121-main.pdf?_tid=09783948-c07e-11e4-ac22-00000aab0f27&acdnat=1425261008_48e0c49a801ed3f903213f5d2869115e
В поисках проектной классификации: неуниверсальный подход к факторам успешности проекта	Двир, Д., Липовецкий, С., Шенхар, А. и Тишлер, А. (Dvir, D. Lipovetsky, S. Shenhar, A. and Tishler, A.) (1998 г.),	Факторы успешности проекта.	http://www.reinventingprojectmanagement.com/material/other/11.%20In%20search%20of%20classification.pdf

	Исследовательская политика, том 27, стр. 915–935.		
Роль и привлечение консультантов к подготовке и реализации проектов ГЧП	Европейский экспертный центр по ГЧП (2014 г.).	Навыки, необходимые для реализации ГЧП.	http://www.eib.org/epec/resources/publications/role_and_use_of_advisers_en.pdf
Способы взаимодействия с частным сектором в государственно-частном партнерстве в странах с развивающимися рынками	Фаркахарсон Е., де Мэстл, С. Т., Йескомб, Е. Р. (Farquharson, E.; de Mästle, C. T., Yescombe, E.R.). Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк (2011 г.).	Финансовые последствия найма консультантов. Способы финансирования исследований.	https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/How-to-engage-with-private-sector-Clemencia-Farquharso-Yecome-Encinas.pdf
Обсуждение дисконтирования: ставки, риски, неопределенность и наиболее эффективное использование средств	Гримси, Д., Льюис, М (Grimsey, D., Lewis, M.) (2004 г.). ГЧП в общественной инфраструктуре, том 1, выпуск 3, статья 2.	IRR, NPV, ставка дисконтирования.	http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=pib
Ставки дисконтирования для государственного и частного сектора в государственно-частном партнерстве	Граут, П. (Grout, P.) (2002 г.). Сессия СМРО на Королевской социально-экономической конференции 2002 г. (Университет Уорик).	IRR, NPV, ставка дисконтирования.	-
Полным ходом вперед: анализ затрат и выгод как путь к принятию решений	Гузман, А.; Эстрасулас, Ф. (Guzman, A; Estrázulas, F.). В ежеквартальном журнале Международной финансовой корпорации (IFC) «Handshake», посвященном государственно-	Анализ затрат и выгод	https://www.handshakejournal.org/wp-content/uploads/2013/10/hs_roadandrail_full-speed-ahead.pdf

	частному партнерству. Выпуск № 7 (октябрь 2012 г.).		
Смарт-траст: основа для более эффективного управления проектом	Хартмэн, Ф. (Hartman, F.). Источник: Документы 15-го Всемирного конгресса по проектному управлению IPMA, Лондон, 22–25 мая 2000 г., Лондон, IPMA.	Факторы успешности проекта.	-
Проектное управление в отраслях информационных систем и информационных технологий	Хартмэн, Ф. и Ашфари, Р. (Hartman, F. and Ashrafi, R.) (2002 г.). Журнал проектного управления, том 33, № 3, стр. 5-15.	Факторы успешности проекта.	http://faculty.usfsp.edu/gkearns/Articles2/PM%20in%20the%20IS%20and%20IT%20Industries.pdf
Инициативные инфраструктурные предложения: как некоторые страны обеспечивают конкуренцию и прозрачность	Ходжес, Джей и Деллача, Джи (Hodges, J., Dellacha, G.) (2007 г.). Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов.	Важность качественного анализа инициативных предложений.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/WP1-Unsolicited%20Infra%20Proposals%20-%20JHodges%20GDellacha.pdf
ЗЕЛЕНАЯ КНИГА: экспертная и другая оценка в центральных органах власти	Министерство финансов Великобритании (2011 г.).	Оценка затрат и ее корректировка с учетом рисков и неопределенности.	https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government
Измерение успешности проектов в строительной отрасли	Хьюс, С. В., Типпетт, Д.Д. И Томас, В. К. (Hughes, S. W. Tippett, D. D. and Thomas, W. K.) (2004 г.), Журнал инженерно-	Факторы успешности проекта.	-

	технического управления, том 16, № 3, стр. 31-37.		
Базовые шаблоны реформирования и инвестирования для использования инициаторами: шаблоны этапа 7 «Оценка решения (транспортная инфраструктура)».	Агентство по инфраструктуре Австралии (2013 г.), стр. 7.	Определение ставки дисконтирования.	http://infrastructureaustralia.gov.au/projects/files/Infrastructure_Priority_List_Submission_Template_Stage_7_Transport.pdf
Роль и важность привлечения независимых консультантов в сделки по ГЧП	Джагун, Джей. (Jagun, J.); Маркес де Са, И. (Marques de Sa, I.) (2006 г.). Информационная серия IP3, посвященная государственно-частному партнерству.	Наем консультантов, независимых консультантов	https://d396qusza40orc.cloudfront.net/effectivestudies/pdf/Week03_Resources/Role%20and%20Importance%20of%20Independent%20Advisors%20in%20PPP%20Transactions.pdf
Анализ затрат и выгод	Ки, Джей. И. (Kee, J.E.) (2005 г.). Энциклопедия социальных измерений, том 1, стр. 537-544.	Определение анализа затрат и выгод.	http://home.gwu.edu/~scellini/CelliniKee21.pdf
Передовые практики проектного управления: обеспечение всеобщего высокого уровня достижений	Керзнер, Х. (Kerzner, H.) (2006 г.), Нью-Йорк.	Факторы успешности проекта.	Книга
Критерии успешности проекта: исследовательское повторное изучение	Лим, С. С. и Мохамед, М. З. (Lim, C. S. and Mohamed, M. Z.) (1999 г.), Международный журнал проектного управления, том 17, № 4, стр. 243-248.	Факторы успешности проекта.	http://ac.els-cdn.com/S0263786398000404/1-s2.0-S0263786398000404-main.pdf?_tid=f8099096-c080-11e4-aba6-00000aab0f6c&acdnat=1425262267_f5b3843baea20560c0074ca6d75efa3e

<p>Мнение разработчика программного обеспечения о провале проекта, связанного с программным обеспечением: аналитическое исследование</p>	<p>Линберг, К. Р. (Linberg, K. R.) (1999 г.), J Syst Software, том 49, стр. 177–192.</p>	<p>Факторы успешности проекта.</p>	<p>http://ac.els-cdn.com/S0164121299000941/1-s2.0-S0164121299000941-main.pdf?_tid=23c0ef72-c081-11e4-a0d7-00000aacb35f&acdnat=1425262341_59642e16ce60b6db74bd037378b1617a</p>
<p>Роль определения предмета проекта в успешности проекта</p>	<p>Мирзаа, М. Н., Пуарзолфагхарб, З. и Шахназарик, М. (Mirzaa, M. N., Pourzolfagharb, Z., and Shahnazaric, M.), Procedia Technology 9 (2013 г.), стр. 722 – 729.</p>	<p>Важность предмета проекта для его успешности.</p>	<p>http://ac.els-cdn.com/S221201731300234X/1-s2.0-S221201731300234X-main.pdf?_tid=3622bb3e-c07f-11e4-9c63-00000aab0f26&acdnat=1425261513_a9e90b826d94fcf88eed7b1f6fcfc8e9</p>
<p>Роль проектного управления в успешности проекта</p>	<p>Муннс, А. К. и Бджейрми, Б. Ф. (Munns, A.K. and Bjeirmi, B.F.) (1996 г.). Международный журнал проектного управления, том 14, № 2, стр. 81-7.</p>	<p>Факторы успешности проекта.</p>	<p>https://notendur.hi.is/vio1/The_role_of_project_management_in_achieving_project_success.pdf</p>
<p>Макроэкономический анализ затрат и выгод по природоохранным программам, исследования</p>	<p>Нентджес, А. (Nentjes, A.) (1989). Наука об окружающей среде, том 36, стр. 187-216.</p>	<p>Анализ затрат и выгод.</p>	<p>http://ac.els-cdn.com/S0166111608700335/1-s2.0-S0166111608700335-main.pdf?_tid=603d1520-438a-11e5-97cc-00000aab0f27&acdnat=1439669910_93e2760e6d88eeb1cfd59d59228c3771</p>
<p>Модель зрелости возможностей: рекомендации по усовершенствованию процесс разработки программного обеспечения</p>	<p>Паулк, М. С., Вебер, С. В., Кертис, Б. и Криссис, М. Б. (Paulk, M. C. Weber, C. V. Curtis, B. and Chrissis, M. B.) (1994 г.), Longman, Addison-</p>	<p>Факторы успешности проекта.</p>	<p>Книга</p>

	Wesley.		
Свод знаний по проектному управлению, Руководство РМВОК, редакция 2000 г.	Институт проектного управления (2000 г.), Институт проектного управления, Пенсильвания.	Определение приоритетности проектов.	Книга
Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов. Инициативные предложения: исключение из инфраструктурных проектов ГЧП по государственной инициативе. анализ глобальных тенденций и полученного опыта	Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF) (2014 г.).	Инициативные предложения.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/UnsolicitedProposals_PPIAF.pdf
Управление качеством проекта: зачем, чем и как	Роуз, К. (Rose, K.) (2005 г.), J. Ross Publishing, Флорида.	Факторы успешности проекта.	Книга
Переход от низкотехнологичного к высокотехнологичному управлению	Шенхар, А. Джей. (Shenhar, A.J.) (1993 г.), Управление научно-исследовательскими разработками, том 23, № 3, стр. 199–214.	Факторы успешности проекта.	http://www.researchgate.net/publication/229879549_From_low_to_hightech_project_management
Типологическая теория проектного управления	Шенхар, А. Джей. и Двир, Д. (Shenhar, A.J., and Dvir, D.) (1996 г.), Исследовательская политика, том 25, стр. 607-632.	Факторы успешности проекта.	http://ac.els-cdn.com/0048733395008772/1-s2.0-0048733395008772-main.pdf?_tid=55d29da2-c082-11e4-9b36-00000aab0f6c&acdnat=1425262854_fd54ab33a8be12d422c2706425d43d03

<p>Количественные методы подготовки, оценки и управления проектами частного участия в инфраструктурных проектах (PPI) в странах Африки южнее Сахары</p>	<p>Шугарт, С. (Shugart, C.) (2006 г.). Подготовлено по заказу Секретариата нового партнерства по развитию Африки (NEPAD) за средства PPIAF.</p>	<p>IRR, NPV, ставка дисконтирования.</p>	<p>http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/PPI_final_rept_main__2006_08_27_1.pdf</p>
<p>Профиль реализации проекта: новые инструменты для менеджеров проектов</p>	<p>Слевин, Д. П. и Пинто, Джей. К. (Slevin, D. P., and Pinto, J. K.) (1986 г.). Журнал проектного управления, 17 (4): 57-70.</p>	<p>Факторы успешности проекта.</p>	<p>http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.researchgate.net%2Fprofile%2FJeffrey_Pinto%2Fpublication%2F236175714_The_Project_Implementation_Profile_New_Tool_for_Project_Managers%2Flinks%2F54d2633f0cf25017917dee78.pdf&ei=u8jzVI9HkZ3KBOfMgpAN&usg=AFQjCNFwNeQZVYLpE8ZdJa8XBlgev23gfg&bvm=bv.87269000,d.aWw</p>
<p>Успешность IT-проектов: все дело в определении?</p>	<p>Томас, Джи. и Фернандес, В. (Thomas, G. and Fernandez, W.) (2008 г.), Международный журнал проектного управления, том 26, стр. 733–742.</p>	<p>Факторы успешности проекта.</p>	<p>http://ac.els-cdn.com/S0263786308000835/1-s2.0-S0263786308000835-main.pdf?_tid=08044cf0-c083-11e4-8c37-00000aab0f27&acdnat=1425263153_d1ddefebec98d296beb30c98e0e13a1</p>
<p>Проектные ошибки</p>	<p>Уорд, Джей. А. (1995 г.). Управление информационным и система, том 12, № 1, стр. 74-76.</p>	<p>Факторы успешности проекта.</p>	<p>-</p>
<p>Модель высоких стандартов реализации проекта: связь между</p>	<p>Уэстервелд, И. (Westerveld, E.) (2003 г.). Международный</p>	<p>Факторы успешности проекта.</p>	<p>http://ac.els-cdn.com/S0263786302001126/1-s2.0-S0263786302001126-</p>

критериям успешности и критическими факторами успешности	журнал проектного управления, том 21, стр. 411-418.		main.pdf?_tid=b71e48d0-c083-11e4-afd5-00000aacb362&acdnat=1425263447_36334ced6d1e58b1d32884bafbb6b0dd
Текущие принципы проектного управления: эмпирическое исследование	Уайт, Д. и Форчун, Джей. (White, D. and Fortune, J.) (2002 г.), Международный журнал проектного управления, том 20, стр. 1-11.	Факторы успешности проекта.	http://ac.els-cdn.com/S026378630000296/1-s2.0-S0263786300000296-main.pdf?_tid=d75064e4-c083-11e4-b020-00000aacb35e&acdnat=1425263501_baa60fe84d8a67e9ca01ac0024b7dda7
Стратегическая инфраструктура: меры по подготовке и ускорению реализации государственно-частного партнерства	Всемирный экономический форум (2013 г.).	Вовлечение заинтересованных сторон.	http://www3.weforum.org/docs/AF13/WEF_AF13_Strategic_Infrastructure_Initiative.pdf
Оценка с учетом затрат: ряд подходов к включению затрат, выгод и анализ эффективности затрат и анализ затрат и выгод в вашей следующей оценке	Йетс, Б. Т. (Yates, B. T.) (2009 г.). В издании «Оценка и программное планирование 32» (2009 г.), стр. 52–54.	Определение анализа затрат и выгод.	http://ac.els-cdn.com/S0149718908000694/1-s2.0-S0149718908000694-main.pdf?_tid=fc1c13cc-c083-11e4-89bf-00000aacb362&acdnat=1425263563_11861581c4f138b21dc4d27128ff3883
Государственно-частное партнерство: основные принципы политики и финансирования	Йескомб, И. Р. (Yescombe, E. R.) (2007 г.). Издательство: Elsevier Ltd.	Финансовые последствия найма консультантов. Способы финансирования исследований.	Книга
Руководство по проектному управлению: практическое руководство по эффективным политикам и процедурам	Янг, Т. Л. (Young, T. L.) (2003 г.). Kogan Page Publishers, Филадельфия.	Факторы успешности проекта.	http://www.pmtsarmasgh.com/root/upload/ebook/batch_01/BOK%20and%20Principles/46.he%20Handbook%20of%20Project%20Management%20A%20Practical%20Guide%20to%20Effective%20Poli

			cies%20and%20Procedures.pdf
Вспомогательное средство в виде множества критериев для принятия решения в финансовом менеджменте	Зопунидис, С. (Zorounidis, С.). Европейский журнал операционных исследований 119 (1999 г.), стр. 404-415.	Цели многокритериального анализа.	http://ac.els-cdn.com/S0377221799001423/1-s2.0-S0377221799001423-main.pdf?_tid=87ad3312-c084-11e4-a677-00000aacb360&acdnat=1425263797_af4c5ce40770171a9412d0b6afe330d6
Многокритериальный анализ решений для стратегического принятия решений	Зопунидис, С., Пардалос, П. (Zorounidis, С., Pardalos, P.) (редакторы). Руководство по многокритериальному анализу. Springer-Verlag Berlin Heidelberg (2010 г.).	Эффективность затрат и многокритериальный анализ.	http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-540-92828-7

Приложение А к Главе 3: Пример обзора для отчета по скринингу

I. Аналитическая записка и рекомендации

В этот раздел входит окончательный вывод касательно пригодности проекта, а также описание обоснованности перехода на следующий этап (полная оценка проекта). Как вариант, при недостаточности информации четко указывается и рекомендуется список дополнительных исследований и отчетов.

II. Описание проекта

К этому разделу относится описание проекта, в которое следует включать такие аспекты, как отрасль, технические и физические условия (например, расстояние для транспортировки, тип поверхности для строений и так далее), площадка для реализации проекта, регион, затронутое/получившее выгоды население и т.д.

III. Потребности/выгоды проекта и пригодность предложенного решения. Экономическая осуществимость

Следует раскрыть следующие аспекты и вопросы.

- Описание потребности, которую должен удовлетворить проект.
- Вклад проекта в общие цели и политику правительства.
- Описание оптимальности предложенного решения при наличии различных технических альтернатив/решений для удовлетворения потребности, или описание причин проведения такой оценки, в соответствующем случае.
- Описание выгод, включая объективные показатели таких выгод (спрос на транспорт, количество домовладений, которые получают водоснабжение и так далее).
- Описание любых связанных косвенных затрат.
- Четкое указание на анализ затрат и выгод или многокритериальный анализ, если таковой проводился. При отсутствии такого анализа, если он считается необходимым, это следует указать в отчете и/или в разделе о готовности.

IV. Соответствие критериям ГЧП

Следует раскрыть следующие вопросы.

- Краткое описание проекта ГЧП, т.е. основное описание ответственных лиц и их функций, платежного механизма и так далее.

- **Ценовая доступность:** Может ли проект обеспечивать самофинансирование при использовании модели на основе платежей пользователя, или существует необходимость во вкладе государственного сектора?
- Проект обладает значительными рисками или неопределенностями, с которыми не сможет справиться партнер? При положительном ответе на этот вопрос, разумно ли государственному сектору принимать на себя такие риски?
- Реализация проекта будет соответствовать законодательным требованиям?
- Размер проекта обосновывает скрытые затраты по сделке?
- Вызовет ли проект интерес (аппетит) на рынке инвесторов? У частного сектора есть достаточные профессиональные квалификации для решения этих проблем?
- Инвестиция дает отдельному оператору обоснование для принятия обязательств и рисков (унитарный проект)?
- Заинтересованные стороны и их интересы подробно изучены и поняты?

V. Ценовая доступность

К этому разделу относятся следующие аспекты.

- Предварительно оцененные капитальные затраты (Capex) и операционные расходы (Opex).
- Предварительно оцененные доходы в соответствующих случаях.
- При необходимости выделения государственных ресурсов, их достаточно для покрытия компенсации/вкладов?
- Предусмотрена ли экономия/сокращение средств?
- Предусмотрены ли платежи пользователя, которые доступны для пользователей с точки зрения их размера? Предусмотрены ли государственные платежи или поддержка, которые может себе позволить правительство?

VI. Готовность и статус проекта

Нет необходимости подробно описывать эти аспекты, так как многие из них могут быть урегулированы на этапах оценки или структурирования проекта и строительства. Важно отметить любые аспекты, которые подразумевают значительные трудности или которые могут значительно задержать реализацию проекта (как выявлено в предварительной оценке рисков).

В любом случае, все актуальные правовые вопросы следует включать в отчет по юридической надлежащей экспертизе на этапе полной оценки проекта, за исключением случаев, когда надлежащая экспертиза должна проводиться до рекомендованной полной оценки.

Примеры неопределенности касательно ограничений и зависимостей включают в себя следующие (список не исчерпывающий):

- наличие земельного участка;
- уровень спроса (в основном в гринфилд-проектах);
- экологические разрешения;
- другие разрешения;
- доступности информации для оценки проекта;
- политическое вмешательство;
- отрицательные аспекты, связанные с заинтересованными сторонами (при наличии таковых);
- иная нормативная или правовая неопределенность.

VII. Достаточность информации

- В отчете следует кратко описывать проанализированную информацию и данные.
- При недостаточности информации или нечеткости результатов и выводов следует представить описание любых слабых мест, связанных с информацией и данными. При необходимости следует включать рекомендации по дополнительному анализу или корректировкам со стороны департамента-учредителя, а также по экспертным знаниям или дополнительным исследованиям или срокам, в течение которых государственный сектор должен завершить скрининг.
- Также необходимо указывать, являются ли документы и вспомогательная информация удовлетворительными, и являются ли выводы по проверке на предмет соответствия критериям положительными.

VIII. Следующие этапы: план управления проектами

При рекомендации перехода на следующий этап (оценка проекта) следует составить список задач и предварительный график их выполнения. Следует проанализировать наличие штатных специалистов для разработки проекта с целью структурирования проектной группы и развития стратегии руководства. Такой анализ описан в разделе 11.

При согласовании перехода на следующий этап, оценку проекта, первый шаг заключается в выборе консультантов или создании проектной группы и принципов руководства проектом.