

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



Руководство 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 предназначается для профессионалов в сфере ГЧП, органов государственной власти, консультантов, инвесторов и иных сторон, имеющих интерес к ГЧП. Данное Руководство по ГЧП относится к материалам для получения квалификации в области ГЧП. Лица, сдавшие все необходимые экзамены, получают возможность использовать наименование «Сертифицированный специалист в области ГЧП» (Certified PPP Professional, CP³P). Данная профессиональная квалификация создана на базе Программы APMG по сертификации 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 консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF).

ОГРАНИЧЕНИЕ 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 консалтинговой поддержки 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 консалтинговой поддержки 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 АРМГ компанией PPP Experts Eurasia при финансовой поддержке Международной Финансовой Корпорации (International Financial Corporation, IFC). Редактор перевода Сергей Самолис (samolissg@gmail.com).

Глава 4 Оценка ГЧП проектов

Содержание

1	Где мы находимся в рамках процесса ГЧП?	8
2	Задачи данного этапа	10
3	Обзор этапа Оценка / процесса оценки	12
4	Определение состава контракта, проектирование технических требований и оценка затрат	14
4.1	Подготовка состава контракта	14
4.2	Проектирование технических требований	15
4.2.1	Проектное решение и строительные требования	17
4.2.2	Требования к эффективности и требования в области эксплуатации и техобслуживания	18
4.2.3	Иные вопросы, связанные с технической оценкой и подготовительными мероприятиями	18
4.3	Соображения риска в оценке проекта	19
4.4	Оценка затрат, взвешенных на риск	19
4.5	Выходные параметры определения содержания контракта и проектирования технических требований	21
5	Разработка предварительной структуры ГЧП	23
5.1	Режим получения выручки и платежный механизм	24
5.2	Предварительное распределение риска	27
6	Разработка финансовой модели	28
6.1	Макроэкономические предположения	31
6.2	Учет капитальных затрат	32
6.3	Учет операционных затрат и реинвестиций	35
6.4	Финансовая структура проектной компании	36
6.5	Учет выручки	39
6.6	Вопросы бухгалтерского учета	40
6.7	Определение срока действия договора	41
6.8	Денежный поток	42
6.9	Базовый сценарий, чувствительность к изменениям и сценарии развития событий	42
7	Оценка технической осуществимости проекта	44
8	Оценка коммерческой осуществимости проекта	47
8.1	Измерение коммерческой осуществимости	47
8.1.1	Точка зрения кредиторов (кредитная привлекательность)	47
8.1.2	Точка зрения инвесторов	51
8.2	Оценка коммерческой осуществимости в рамках ГЧП на основе платежей пользователей	55
8.3	Оценка экономической целесообразности в рамках ГЧП с оплатой государственного сектора	56
8.4	Результаты оценки коммерческой осуществимости проекта	56
9	Зондирование рынка	57
9.1	Как проводить зондирование рынка	58

9.1.1	Прозрачность и стандарты принятия решений	63
9.2	Выходные данные зондирования рынка	63
10	Подтверждение экономической целесообразности: Доработка анализа затрат и выгод.....	64
11	Оценка бюджетной осуществимости (ценовой доступности)	64
11.1	Процесс анализа бюджетной осуществимости (ценовой доступности)	65
11.2	Результат анализа бюджетной осуществимости.....	68
12	Анализ влияния на дефицит государственного бюджета и государственный долг	68
12.1	Международные стандарты финансовой отчетности для государственного сектора (IPSAS) номер 32.....	70
12.2	Стандарты Евростата: ESA2010.....	71
12.3	Положения об учете активов ГЧП с учетом специфики страны	73
12.4	Результаты анализа воздействия задолженности	73
13	Оценка осуществимости с точки зрения охраны окружающей среды	74
13.1	Процесс оценки осуществимости с экологической точки зрения.....	75
13.2	Результаты экологической оценки осуществимости проекта	78
14	Оценка социальной осуществимости	78
14.1	Сфера анализа социального воздействия.....	79
14.2	Процесс анализа социальных воздействий	81
14.3	Результаты оценки воздействия на социальную сферу	85
15	Оценка юридической осуществимости	85
15.1	Процесс анализа юридической осуществимости и проведения юридической надлежащей экспертизы	86
15.2	Результаты анализа юридической обоснованности и проведения надлежащей юридической экспертизы	89
16	Анализ эффективности использования средств (VfM).....	89
16.1	Сроки проведения анализа VfM	90
16.2	Оценка эффективности использования средств (VfM).....	91
16.2.1	Количественный анализ VfM	92
16.2.2	Качественный анализ VfM	99
16.3	Результаты анализа эффективности использования средств	102
17	Стратегия закупок	102
18	Формальные требования к оценке ГЧП и условия, установленные в рамочных условиях для принятия решений о предоставлении «зеленого света»	103
19	Планирование предстоящих шагов	105
20	Оценочный отчет	107
21	Получение окончательных согласований.....	109
22	Подготовка к следующей фазе: Контрольный список	110
23	Краткое изложение результатов этого этапа	111
	Справочная литература	97
	Приложение А к Главе 4: Процедуры закупок: Различные подходы к процессу тендера	108
1	Введение в тендерные подходы.....	108

23.1.1	Подход с квалификацией.....	109
23.1.2	Подход к RFP	110
23.1.3	Подход к подаче конкурсных предложений	110
2	Основные типы конкурсных процедур по проектам ГЧП.....	110
23.1.4	Открытый конкурс или одноэтапный конкурс.	110
23.1.5	Открытый конкурс с предварительной оценкой по критерию «прошел/не прошел» (или двухэтапный открытый конкурс).	111
23.1.6	Ограниченная процедура (предварительный отбор с одним конкурсным предложением).....	111
23.1.7	Процедура с переговорами (предварительный отбор с переговорами)	112
23.1.8	Диалог или взаимодействие.....	112

Текстовые вставки

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.1: Образовательные цели.....	7
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.2: Основные аспекты состава проекта, технических требований и оценки затрат.....	23
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.3 : Определение финансовой структуры для целей настоящего Руководства по ГЧП.....	24
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.4 Примеры распределения рисков	27
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.5: Различные виды финансовой оценки осуществимости	29
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.6: Ключевые аспекты чувствительности к изменениям.....	44
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.7: «Ручное» определение графика погашения долга (debt sculpting).....	49
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.8: Модель определения стоимости капитальных активов (CAPM)	53
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.9: Топ-10 советов по успешному проведению зондирования рынка	61
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.10: Типичные виды тестов ценовой доступности	67
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.11: Шесть принципов оценки воздействия на социальную среду (ОВСС).....	80
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.12: Методы получения данных для показателя исходных социальных условий	82
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.13: Стратегия определения последовательности социальных действий.....	84
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.14: Примеры отдельных вопросов проекта, подлежащих рассмотрению в ходе юридической экспертизы	87
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.15: VfM наряду с процессом ГЧП.....	91
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.16: Подходы к качественному анализу VfM	101
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.17: Проект в Чили: Пример схемы принятия решений	109

Рисунки

РИСУНОК 4.1: Где мы находимся в рамках процесса ГЧП?	9
РИСУНОК 4.2: Обзор этапа Оценка оценки	13
РИСУНОК 4.3: Стилизованный план дополнительного воздействия проекта ГЧП на валовой долг Правительства/Государственного партнера органа на срок действия договора	71
РИСУНОК 4.4: Пример базовых затрат по проекту	92
РИСУНОК 4.5: Пример чистых базовых расходов по проекту (общие расходы за вычетом доходов от проекта).....	93
РИСУНОК 4.6: Пример проектных расходов по PSC (включая корректировки затрат)	95
РИСУНОК 4.7: Пример государственных платежей в счет ГЧП.....	96
РИСУНОК 4.8: Пример упрощенного расчета VfM.....	98

Введение

Проекты ГЧП требуют очень обстоятельной подготовки для того, чтобы с их помощью можно было создавать без задержек функциональную инфраструктуру, эффективную в плане затрат и выгод. Существенная часть такой подготовки осуществляется на этапе Оценка проекта. Проведение оценки проекта — это осуществление ряда действий по оценке осуществимости проекта, на которых основывается решение об утверждении, отмене или повторной оценке проекта, прежде чем на реализацию проекта направляются бюджетные средства, которые всегда ограничены.

В данной главе представлены лучшие образцы международной практики, относящиеся к этой важной стадии проектного цикла ГЧП. В ней также демонстрируется, насколько надлежащее выполнение задач стадии Оценка проекта может содействовать достижению наиболее эффективного использования средств (Value for Money, VfM) для налогоплательщиков и потребителей. См. текстовую вставку 4.1

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.1: Образовательные цели

Читатели данной Главы смогут:

- Понимать, в чем заключаются основные действия, требуемые для того, чтобы определить содержание проекта ГЧП, разработать его технические требования и оценить технические риски (раздел 4)
- Выделять основные аспекты, связанные с оценкой затрат частного партнера и учета принятого им риска, где это применимо (раздел 4)
- Понимать основные элементы, требуемые для разработки предварительной структуры контракта, особенно в отношении модели доходности, платежного механизма и распределения рисков (раздел 5)
- **Представлять основные задачи, связанные с разработкой финансовой модели с точки зрения государства, включая определение исходных данных, понимание выходных параметров и осуществление анализа чувствительности (раздел 6)**
- Знать базовую технику и наилучшую практику, требуемые для того, чтобы произвести серию оценок осуществимости технического, коммерческого, экономического, экологического, социального, правового и бюджетного измерений проекта, а также оценить основные задачи, связанные с решением о проведении закупок по проекту ГЧП (разделы 7-15).
- Составить представление о базовой структуре альтернативных конкурсных процедур и как они влияют на итоги конкурсного отбора (приложение А).

Оценка проекта является весьма сложной задачей. Успешность ее вклада в успех проекта зависит от опыта команды, располагающей необходимым опытом в различных отраслях знаний. Как рассказывает глава 3.13, проектная команда должна быть в полной мере вовлечена с самого начала этапа Оценка проекта. Не все из участников команды будут вовлечены в работу по оценке проекта на постоянной основе. Также не предполагается, что правительство

должно располагать всеми необходимыми для этого ресурсами. В любом случае проектная команда должна быть сформирована и дееспособна в полной мере для полноценного выполнения задач по оценке проекта, располагая компетенциями по следующим четырем аспектам:

- Технический.
- Природоохранный.
- Экономический/финансовый.
- Правовой.

1 Где мы находимся в рамках процесса ГЧП?

Оценка или Этап Оценки проекта, описываемый в данной главе, начинается с того момента, как проект был четко идентифицирован, оценен на предмет реализуемости как ГЧП и предварительно описан (в плане содержания и предлагаемого соглашения). Завершаться от должен получением «зеленого света» на запуск конкурса по проекту в формате ГЧП либо об отказе от проекта как такового.

Отправной точкой является выбор проектного решения¹ и успешный скрининг проекта как кандидата на реализацию в формате ГЧП. К данному моменту уже должен был быть произведен анализ по нескольким аспектам, и соответствующие результаты будут являться исходными сведениями для стадии оценки. Как правило, уже будут определены технические и финансовые аспекты проекта на достаточно подробном уровне в рамках этапа Идентификация. Эти аспекты будут естественным образом уточняться в рамках этапа Оценка, а результатами этой работы будет информация, необходимая для этапа Структурирование.

Работа начинается на основе достаточно существенного объема информации, которая будет дорабатываться в описательном и аналитическом плане, планомерно подготавливая проект.

Настоящее Руководство по ГЧП исходит из того, что решение о «зеленом свете» о том, будет ли проект реализован как ГЧП или не будет, принимается по итогам этапа Оценка. Данное решение является одним из самых важных из числа принимаемых на уровне правительства в рамках процесса ГЧП, поскольку по его итогам государство принимает обязательства в отношении процесса, который требует выделения существенных ресурсов - как внутренних, так и внешних - для последующего структурирования и написания соглашения. Помимо того, это решение демонстрирует соответствующим заинтересованным сторонам приверженность государства тому, чтобы проект достиг финансового закрытия.

¹ В зависимости от уровня детальности анализа, работы, осуществленные на этапе Идентификация, могут уже включать «инвестиционное решение» (одобрение проектного решения независимо от метода закупок, поскольку проект является ценным и заслуживает реализации в принципе). В то же время, инвестиционное решение (которое в значительной мере зависит от анализа затрат и выгод) может также приниматься в рамках данного этапа, предшествуя решению о закупках (которое в значительной мере зависит от оценки эффективности использования средств - VfM, см. раздел 16).

РИСУНОК 4.1: Где мы находимся в рамках процесса ГЧП?



Примечание: VfM= проверка эффективности использования средств (соотношение цены и качества).

В некоторых странах, особенно в случае особо сложных проектов, существенная часть усилий по оценке проекта осуществляется позднее по времени в рамках процесса ГЧП. В некоторых случаях данный этап не считается полноценно завершенным до тех пор, пока не появится окончательная редакция проекта Соглашения о ГЧП или не будет выпущен запрос на подачу конкурсных предложений. При таких условиях этап оценки завершается одновременно с завершением работы по структурированию конкурса и документации. С учетом такого подхода окончательное одобрение может быть произведено без тщательной оценки осуществимости (feasibility), либо может быть сделано после завершения этапа Структурирование. В то же время, следует понимать, что подобные подходы могут быть связаны с рядом сложностей по следующим причинам.

- Окончательное решение может быть принято слишком рано, без комплексного понимания всех проблем, которые способны привести к провалу проекта (см. Главу 1). Таким образом, если возможные сложности должным образом не приняты во внимание, вряд ли будет возможно вовремя предпринять меры по их устранению. Это часто приводит к задержкам сроков, что, в свою очередь, вызывает ощущение несбывшихся ожиданий и, как следствие, создает политические риски и может вести к прекращению проекта.
- Окончательное решение может быть принято слишком поздно, что может привести к потере драгоценных бюджетных средств, направленных на не реализуемые проекты. Что еще хуже, затяжка с принятием решения может создать сильные стимулы для предвзятых, необъективных выводов. С учетом того, сколько усилий было затрачено на проект на

этапе структурирования, маловероятно, что вовлеченные работники публичных органов власти спокойно признают, что проект не следует запускать.

Поэтому считается хорошей практикой завершать этап Оценки формальным решением о том, давать ли проекту «зеленый свет» и переходить к этапу структурирования контракта и уточнения коммерческих условий.

2 Задачи данного этапа

Оценка проекта — это поиск ответов на ряд фундаментальных вопросов о проекте.

- Имеется ли экономическая целесообразность реализации проекта?
- Выгоднее ли реализация проекта в формате ГЧП? Каковы затраты по проекту? Доступна ли его реализация для правительства с бюджетной точки зрения?
- Имеется ли достаточный интерес рынка проекту и располагает ли рынок достаточными мощностями для его реализации?
- Каковы основные препятствия реализации проекта (как в плане технического решения, так и в плане предпочитаемого метода реализации - традиционная госзакупка или ГЧП)? Как можно преодолеть данные препятствия без чрезмерных затрат? Как?

Выход на ответы по этим фундаментальным вопросам происходит постепенно. Как упоминалось выше, некоторые предварительные элементы общей информационной картины по проекту будут подготовлены на этапе Идентификация. Работа по ним будет продолжена на этапе Оценка. Некоторые из работ этапа Оценка будут детализированы в рамках этапа Структурирование и составление контракта.

Анализ должен производиться очень тщательно, на детальном уровне с тем, чтобы создать достаточно обстоятельную основу аргументации, которая потребуется в том случае, если проект будет рекомендован для осуществления в формате ГЧП и может встать необходимость отстаивать его перед лицом общественного мнения, судов, аудиторов и т.п. Это также позволяет накопить сильную базу данных о проекте, которые будут полезными в случае, если потребуется продемонстрировать лицам, принимающим решения, четко зафиксированные свидетельства того, на чем основывались проектные предположения, какие принимались во внимание сведения и какие производились расчеты, которые привели к той или иной рекомендации в отношении проекта.

Одна из задач этапа Оценка - отфильтровать проекты, которые не соответствуют требованиям осуществимости, не позволяя запустить их как ГЧП, тем самым избегая дорогостоящей потери ресурсов или допуская реализации проекта, который не сможет предоставить требуемый уровень услуг. Следует отметить, что некоторые проекты могут быть реализуемыми с

экономической и технической точки зрения, но при этом они могут не соответствовать процессу ГЧП по массе иных причин (например, привлечение частного сектора не приводит к более эффективной отдаче на вложенные средства).

В некоторых странах процесс оценки должен следовать предписанным правилам и установленным критериям, представленным в форме методических указаний, обязательных для применения, или даже законодательных актов. Например, в некоторых случаях выводы, сделанные по итогам анализа эффективности использования средств (VfM), демонстрация ценовой доступности или последствий для уровня государственного долга (все - мероприятия, осуществляемые в рамках этапа Оценка) должны быть формально задокументированы для того, чтобы принятие решения о предоставлении «зеленого света» соответствовало нормативным требованиям. Все это делает оценку проектов ГЧП еще более важной и демонстрирует, что важность этой работы признана в данных странах на институциональном уровне.

В рамках осуществляемого анализа принимается немало решений в отношении существенных финансовых и технических аспектов проекта. Несмотря на то, что они могут быть пересмотрены на последующих этапах, эти решения процесса ГЧП представляют собой основополагающий вклад в структуру сделки и являются очень важным шагом к составлению окончательной версии договора ГЧП. По сути, этап Оценка производит первую полноценную версию договора и условий реализации проекта, которые определяют дальнейшее развитие процесса ГЧП. Такие решения должны быть отражены в соответствующих видах документации, которая разрабатывается на данном этапе, включая следующие.

- Технические требования по проекту, которые разрабатываются в рамках задач по оценке технической осуществимости, как описано далее;
- Финансовая модель, в которую сведены финансовые предположения и прогнозы соответствующих финансовых параметров, используется для задач оценки коммерческой осуществимости и для ряда других видов оценки, описанных ниже;
- Предварительная структура контракта, которая идентифицирует и распределяет риски, а также определяет существенные аспекты режима получения выручки и платежного механизма, как описано ниже;
- Стратегия закупок, в которой содержится основа решения о форме конкурсного процесса, что будет уточняться на этапе Структурирование.

Таким образом, к концу этапа Оценка проектная команда принимает решение о том, следует ли проект продвигать как ГЧП (решение о закупках). Для этого проектной команде требуется:

- Подтвердить, что проект заслуживает реализации (инвестиционное решение);
- Получить достаточно убедительные индикативы того, что проект в случае реализации как ГЧП будет иметь преимущество в плане эффективности использования средств (VfM);

- Разработать надежную оценку осуществимости (часто называемую бизнес-кейс или обоснование инвестиций), которая позволяет правительству принять обоснованное и аргументированное решение о продвижении проекта (либо о прекращении работ по проекту);
- Убедиться, что на пути к началу реализации проекта нет существенных препятствий, а если есть существенные угрозы - что существует план действий по преодолению соответствующих барьеров;
- Разработать основу структуры проектного контракта, который будет дорабатываться в рамках этапа Структурирование.

Для того, чтобы удовлетворить такому набору разнообразных требований, правительству необходимо привлечь опытную проектную команду с самого начала этапа Оценка. Как объяснялось в Главе 3, такая команда может состоять из специалистов, работающих в органах власти, но также может включать консультантов по данной сделке, а также/либо отраслевых экспертов. Каков бы ни был состав проектной команды, чрезвычайно важно на протяжении этапа Оценка обеспечить наличие компетенций и опыта, необходимых для реализации всех задач, входящих в описание данного этапа.

Прежде чем переходить к детальному описанию каждого вида анализа осуществимости, нижеследующий раздел представит обзор основных групп работ, характерных для данного этапа, и опишет их взаимосвязь.

3 Обзор этапа Оценка / процесса оценки

Этап Оценка по своей природе является мультидисциплинарным. Он включает в себя набор сложных и взаимосвязанных задач, которые детализируют проект, оценивают его на основе целого перечня критериев осуществимости и готовят проект к запуску конкурса (см. Рис. 4.2).

РИСУНОК 4.2: Обзор этапа Оценка оценки



Примечание: СВА = анализ затрат и выгод (cost-benefit analysis, CBA).

К числу ключевых элементов проекта, которые поэтапно уточняются в рамках этапа Оценка являются технические требования (раздел 4.2), предварительная структура договора (раздел 0), а также финансовая модель (раздел 6).

Эти три измерения, которые будут описаны ниже более подробно, представляют собой целостное описание проекта, которое будет подвергаться тестированию с помощью различных оценок осуществимости, также описанных в последующих разделах. В существенной степени такие оценки осуществимости являются итерационными и зависят от выводов друг друга. При этом весьма важно отдавать себе отчет, что каждый из этих видов анализа имеет принципиальную важность и по каждому требуется положительное заключение для того, чтобы проект можно было рекомендовать к реализации.

На протяжении всей этой главы будет подчеркиваться основополагающий вклад этапа Оценка в подготовку проекта к выходу на конкурсную процедуру. Во время этого этапа органы власти определяют, какие мероприятия требуются для противодействия проектным рискам и какие шаги требуют предварительной проработки со стороны государства прежде чем проект выйдет на конкурс (например, геотехническое тестирование в тех случаях, когда геотехнические риски являются существенным фактором неопределенности для результатов проекта, обеспечение доступности проектной площадки, получение предварительных экологических заключений и т.п.). Хотя подготовительные мероприятия продолжаются и на следующем

этапе, они должны быть завершены в сроки, указанные в плане закупок, и до начала конкурсной процедуры.

Этап оценки многократно осуществлялся во многих странах, которые успешно реализовали программы ГЧП. Методические указания или рекомендации по осуществлению оценки часто включаются в более общие методики ГЧП с целью снижения вероятности неудач с оценкой, снижения затрат времени и средств на реализацию этого процесса и для того, чтобы послать рынку сигнал о наличии действенного, надежного и, прежде всего, последовательного подхода к проектам ГЧП².

Международный опыт позволяет нам определить набор принципов и практик, которые приводили к наиболее эффективным результатам. В нижеследующих разделах изложена лучшая практика в отношении каждого из мероприятий по оценке осуществимости.

4 Определение состава контракта, проектирование технических требований и оценка затрат

4.1 Подготовка состава контракта

Как изложено в главе 3.6, на этапе Идентификации, скорее всего, было разработано базовое содержание договора, описывающее, какие элементы технического решения, выбранного для удовлетворения общественной потребности, будут реализованы частным партнером в рамках соглашения о ГЧП.

При этом по некоторым проектам определение его содержания является нетривиальной задачей. Речь идет о проектах, подготовка и реализация которых осуществляется на основе того или иного содержания контракта, включая обязательства и услуги иным сторонам или государственному сектору.

Например, проект госпиталя может развиваться как чисто инфраструктурный проект (создание и управление физическим объектом), либо может включать предоставление клинических услуг. В случае, когда никакой объем клинических услуг не передается частному партнеру, необходимо принять решение о том, будут ли включаться так называемые «мягкие услуги» (soft services), такие как питание и уборка, в дополнение к «твердым услугам» (hard services), таким как техобслуживание, либо какие именно «мягкие услуги» следует включать в контур контракта. Например, в Британской Колумбии, Канада, Онкологический госпиталь Abbotsford - один из проектов ГЧП, предпринятых властями данной

² Некоторые из обширных дискуссий о подходах к этапу оценки, характерных для конкретных стран, можно найти в следующих изданиях.

Руководство по разработке обоснования инвестиций в ГЧП. ГЧП Канада, 2009.

Жизненный цикл инвестиций и руководство по реализации проектов высокой стоимости и высокой степени риска. Министерство финансов Штат Виктория, Австралия 2013.

Руководство южноафриканского Национального казначейства по ГЧП. Модуль 4: Техничко-экономическое обоснование ГЧП. ЮАР. 2008.

Руководство по подготовке проектов и технико-экономических обоснований ГЧП проектов. Министерство финансов. Правительство Пакистана. 2007.

провинции, включает в себя полный набор «мягких услуг» (но не клинических услуг). При этом все последующие проекты в области здравоохранения, которые продвигала данная провинция, содержали намного более узкий перечень услуг, входящих в периметр контракта.

Примером из другой отрасли является железнодорожная инфраструктура. Черты ГЧП контрактов (особенно структура рисков и режим выручки) существенно отличаются в случае, когда эксплуатация транспортных услуг интегрирована с управлением инфраструктурой в рамках контракта (например, легкорельсовые (Light Rail Transit, LRT) проекты и метро) по сравнению с проектами, в которых частный сектор предоставляет исключительно инфраструктурные услуги без непосредственного оперирования движением поездов (типично для проектов высокоскоростного железнодорожного сообщения (High Speed Rail, HSR) или железнодорожных перевозок на дальние расстояния, открытые для конкуренции).

Другие примеры отраслей и видов проектов, в которых содержание договора ГЧП может существенно отличаться (например, водное хозяйство, железнодорожный сектор, автодороги) будут представлены в главе 1.6.

Таким образом, функциональное содержание проекта ГЧП является принципиальным решением, задающим рамки и интерфейсы отношений между государственным и частным секторами. Оно также задает общую рамку проекта, которая описывает технические и эксплуатационные требования и контекст для выбора режима выручки (см. раздел 6.5), который будет основой финансовой структуры и структуры распределения рисков в ГЧП.

4.2 Проектирование технических требований

Технические требования совместно с другими структурными параметрами ГЧП относятся к смысловому ядру контракта. Технические требования должны предоставлять достаточно детальных сведений о проекте, чтобы позволить составить точное представление о проектировании инфраструктуры (и характеристиках соответствующей услуги), которая будет создаваться, при этом не быть чрезмерно предписывающими, как объясняется ниже.

На основе процесса составления технических требований осуществляется оценка затрат, которые являются ключевым исходным фактором анализа коммерческой осуществимости, которые объясняются далее в настоящей главе.

Технические требования также представляют собой базовые предпосылки для иных видов анализа осуществимости, таких как оценка экологической осуществимости, экономической осуществимости, эффективности использования средств (VfM) и ценовой доступности.

Более того, четко составленный набор технических требований представляет собой существенный объем сведений для участников конкурса при оценке ими технических рисков, которым будет подвержен частный партнер, а также для определения цен на услуги, что в конечном итоге содействует большей конкуренции на конкурсе.

Опыт наилучшей мировой практики подтверждает, что до начала разработки технических требований желательно определить перечень подходящих ранее реализованных проектов для целей сопоставления (benchmarking). Такие проекты могут быть источником ценных сведений в статистическом плане, а также представлять интерес с точки зрения важных уроков проектирования инфраструктуры и деталей предоставления соответствующих услуг. Такие сопоставимые проекты могут быть либо ГЧП, либо реализованными по традиционным правилам государственных закупок, но они должны быть сопоставимыми с точки зрения сложности и рисков и охватывать объем услуг, схожий с тем, что планируется предоставить в рамках анализируемого проекта ГЧП.

Например, железные дороги, относящиеся к государственному сектору, могут включать такой немаловажный компонент как товарные станции, и ранее реализованный контракт ГЧП может представлять интерес в плане требований к предоставлению соответствующих услуг. Рекомендуется подбирать для сравнения проекты из той же страны или географического региона, если таковые имеются. Проекты могут также иметь дело с новыми видами потребностей, по которым нет реализованных проектов, либо отличаться существенной инновационностью подхода, что также делает невозможным подбор проектов-аналогов для сопоставления. В таких условиях проектной команде следует изучить проекты из других стран и регионов.

Проектной команде необходимо обеспечить соответствие технических требований официальным стандартам и отраслевым требованиям, применимым к данному сектору. Например, политика или стандарты, принятые в стране, могут требовать, чтобы минимальный размер класса был не менее 1.5 квадратного метра (кв.м.) на учащегося, либо чтобы соблюдались определенные стандарты безопасности, такие как минимальный радиус закругления дорог.

В некоторых странах также существуют ограничения в плане роли, которую частный сектор может играть по определенным типам ГЧП. Например, в некоторых государствах частный партнер не может отвечать за исправительную функцию в тюрьмах на основе ГЧП. Такие ограничения необходимо четко понимать с тем, чтобы верно учесть их при составлении технического описания как элемента анализа осуществимости проекта.

На практике окончательный состав технических требований зависит от типа проекта, типа контракта и нормативных требований, характерных для данной юрисдикции. При этом технические требования, как правило, состоят из проектного решения, строительных требований, а также эксплуатационных требований, как описано ниже.

4.2.1 Проектное решение и строительные требования

Проектное решение и строительные требования являются одними из наиболее важных вводных для анализа осуществимости проекта. Подготовка этих требований - ответственная и сложная задача. Возможны различные подходы к ее решению.

- Подготовка функционального проектного решения;
- Подготовка конструкторского проектного решения и
- Подготовка детального проектного решения и строительных предписаний.

В ГЧП проектах наиболее часто встречаются первые два подхода, поскольку проекты ГЧП фокусируются на результатах деятельности с тем, чтобы предоставить существенную гибкость частному партнеру, содействуя инновациям и создавая стимулы для эффективного управления жизненным циклом актива.

Предоставление детальных требований в отношении строительства сдерживает инновации и может оказать нежелательное влияние на перенос риска частному сектору, поскольку в случае проблем на этапе строительства или эксплуатации, связанных с проектированием, источником предоставления компенсации будет государство (или проектировщик). Таким образом, подход с детальным проектным решением следует рассматривать только в случаях, когда: (i) проект воспринимается как простой или недостаточно сложный в техническом смысле или (ii) орган власти, осуществляющий закупки, уверен в том, что ему известны оптимальный метод и средства для удовлетворения соответствующей потребности в инфраструктуре. В случае, когда выбран подход с детальным проектным решением, оно, как правило, разрабатывается не разрабатывается полностью в рамках данного этапа в связи с существенной сложностью инженеринговых решений. С высокой долей вероятности разработка такого решения продолжится на этапе Структурирование.

Несмотря на подобные вариации, некий минимальный уровень деталей должен быть разработан на этапе оценки, поскольку такой подход позволяет нескольким видам анализа осуществимости проекта опираться на проработанные исходные предположения. По этой причине считается хорошей практикой осуществлять проектирование инфраструктуры настолько подробно, насколько нужно для последующей подготовки информации на требуемом уровне детальности.

- Определение ключевых требований к проектированию, которые в дальнейшем будут включены в договор ГЧП в качестве требований по строительству инфраструктуры, включая временные ресурсы (сроки на строительство и сдачу в эксплуатацию), а также
- Достаточно точная оценка затрат, как указано ниже, для учета в финансовой модели.

4.2.2 Требования к эффективности и требования в области эксплуатации и техобслуживания

Как описано выше, еще одна немаловажная часть проектирования технических требований — это требования к эффективности и требования в области эксплуатации и техобслуживания.

Детальное описание требований к услуге (service requirements) предполагает указание уровня предоставления услуг, их бенефициаров (получателя услуг) и основных аспектов предоставления ценности для пользователей. Требования к услуге должны содержать следующую информацию.

- Весьма подробное описание содержания и минимальных характеристик набора услуг, которые должен предоставить частный сектор. Таковые должны быть выражены в форме верифицируемых предварительных выходных характеристик (output specifications), противопоставляемых исходным спецификациям (input specifications);
- Результатов деятельности, которые достигаются благодаря предоставлению услуги, с точки зрения преимуществ для ее пользователей и общества в целом;
- Основных обязанностей, связанных с услугой, которые сохраняет за собой государственный сектор;
- Предварительных требований к системе оценки операционной эффективности, которые создавали бы адекватные и эффективные стимулы на протяжении жизни контракта;
- Минимальные требования к плану технического обслуживания инфраструктуры, учитывающие опасности предписания инструментов и оставляющие пространство для инноваций и
- Специфические требования, когда они необходимы, применительно к передаче услуги государству по завершению действия контракта.

4.2.3 Иные вопросы, связанные с технической оценкой и подготовительными мероприятиями

В ходе подготовки технических требований необходимо выполнить ряд дополнительных задач, связанных с технической подготовкой проекта и влиянием на оценку затрат по проекту.

- Полевое обследование строительной площадки, которое может включать составление карт, топографические и геотехнические исследования;
- Требуется тщательно определить весь объем экспроприации земель, который потребуются, включая картографирование территорий, идентификацию владельцев, определение расходов и времени, требуемых для проведения процедур экспроприации;
- Оценка потенциальных задач, связанных с задачами по переселению;
- Оценка любых взаимосвязанных инфраструктурных потребностей, таких как коммуникации и подъездные дороги к строительной площадке;
- В некоторых проектах также требуется провести археологическое или

антропологическое обследование с тем, чтобы картографировать возможные археологические или антропологические находки;

- Для протяженной транспортной инфраструктуры необходимо идентифицировать и описать маршрут пролегания пути;
- Для протяженной транспортной инфраструктуры, особенно городской или пригородной, необходимо учесть и картографировать расположение коммуникаций и оценить потребности в их переносе и
- Для любого проекта должна проводиться экологическая оценка. С учетом важности данной темы для оценки проекта, она объясняется более подробно в разделе 13.

В конечном итоге ответственность за все эти вопросы может быть необходимо учесть в структуре контракта (как правило, с поправкой на риск, то есть перенос риска на частного партнера или разделение рисков с ограничением их объема). Некоторая их часть может относиться к обязанностям частного партнера, но даже в этом случае требуется оценка затрат и неопределенности с тем, чтобы соответствующие обязательства были должным образом учтены в анализе эффективности использования средств (VfM), а также анализе ценовой доступности (affordability).

4.3 Соображения риска в оценке проекта

В главе 5.6 содержится комплексный обзор вопросов риска и цикла управления рисками в ГЧП проектах. К числу ключевых задач этапа оценки относятся идентификация и оценка рисков, которые учитываются при составлении базового финансового плана для задач оценки осуществимости проекта, для расчета эффективности расходования средств, а также для первоначального варианта распределения рисков.

Распределение рисков (подробно объясняется в главе 5.6.3) должно быть проведено исчерпывающим образом на этапе Оценка, а отсутствие четкой идентификации рисков к этому времени может привести к неверной оценке проекта и возможному фиаско в ходе его реализации. В связи с этим считается хорошей практикой вести полноценный реестр рисков во время этапа оценки проекта.

Оценка рисков включает в себя как количественную оценку для составления представления о затратах, взвешенных на риск (см. раздел 4.4 ниже), так и качественную оценку для целей предварительного распределения рисков (см. раздел 5.2 ниже).

4.4 Оценка затрат, взвешенных на риск

Оценка затрат, взвешенных на риск (с учетом риска), является одним из главных результатов составления технических требований, а также эти данные используются при составлении финансовой модели. В зависимости от типа инфраструктуры природа этих данных может быть разной. Но в целом типичный набор данных по оценке затрат, которые производятся на данном

этапе, включает следующие.

- Капитальные затраты и их распределение во времени и
- Затраты по техническому обслуживанию и эксплуатации на протяжении жизни проекта.

Прогноз затрат должен, насколько это возможно, оценивать затраты частного сектора. В некоторых случаях это предполагает оценку выгод от более высокой эффективности частного сектора по сравнению с типичной эффективностью, свойственной государственному сектору. Другими словами, издержки частного сектора могут быть более низкими, нежели в случае альтернативного проекта, реализуемого методом традиционных госзакупок. Такой эффект может достигаться благодаря техническим инновациям, которые можно ожидать, либо отличиям в плане нормативных требований, предъявляемых к государственному и частному секторам.

Такая корректировка может и должна производиться в том случае, когда есть обоснованные основания ожидать, что привлечением частного сектора должно привести к выгодам в связи с его преимуществами в плане эффективности. Для того, чтобы этот вид оценки был корректным, необходимо чрезвычайно внимательно относиться к тому, чтобы избежать чрезмерно оптимистичных предположений (оптимистический уклон, *optimism bias*), который может привести к недооценке издержек по проекту.

Также многим оценкам финансовых данных на этапе проектирования технических требований неизбежно присуща некая неопределенность. С этим могут быть связаны существенные отклонения в интерпретации результатов анализа осуществимости, которые используют данную информацию. Для того, чтобы должным образом учесть эту неопределенность, оценка издержек должна делать содержание корректировку на риск с тем, чтобы в максимальной мере правильно учесть подход частного сектора к финансовому описанию проекта. Достичь этого можно, добавляя ожидаемую величину риска (*risk value*) к данным оценкам, что будет являться одним из фундаментальных исходных данных для финансовой модели, как будет описано далее.

В большинстве случаев корректировка на риск позволяет выйти на ожидаемую величину издержек. В этом состоит отличие от наиболее вероятных издержек или издержек согласно оптимистическому сценарию, поскольку в нем учитывается экономическая цена риска применительно к базовым расходам. Простым методом корректировки на риск является расчет значения, добавляемого к цене, с помощью умножения вероятности несения неких затрат на размер их размер в финансовом исчислении.

Например, капитальные затраты (Capex) в год Y будут на 1 млн. долл. выше, если под строительной площадкой будут обнаружены залегающие коммуникации (труба водоснабжения) и, с учетом строительства, ранее осуществленного вокруг этой территории, вероятность такого события оценивается в 25%, то к капзатратам года Y следует добавить \$250,000. Соответственно, если с вероятностью 20% стоимость строительства может быть ниже на \$500,000 ввиду более благоприятных геотехнических характеристик, оценку издержек следует снизить на \$100,000. Окончательные

цифры будут отражать средневзвешенное значение возможных событий, влияющих на уровень затрат, с учетом их масштаба и вероятности наступления. Поскольку вероятность наступления каждого события, влияющего на уровень затрат, является величиной неопределенной, принято рассматривать несколько сценариев в плане расходов, которые в дальнейшем используются для анализа чувствительности финансовой модели (см. раздел 6.9).

Намного более сложным вариантом является анализ вероятностей, как правило на основе использования имитационного моделирования методом Монте Карло. В рамках такого подхода влияние тех или иных событий оценивается с учетом огромного числа (часто десятков тысяч) итераций моделируемых исходов на основе заранее заданных вероятностей. Таким образом формируется график распределения возможных результатов, а также получают иные статистические показатели, такие как процентиля. Поскольку надежность выводов зависит от корректности оценки вероятности, заложенной в исходных данных модели, рекомендуется проводить анализ с использованием вероятностных методов в тех случаях, когда имеется заслуживающая доверия информация о вероятности наступления тех или иных событий. В противном случае следует выбирать более простой подход к оценке риска, поскольку он более понятен на интуитивном уровне, делает картину менее сложной и упрощает истолкование и передачу результатов анализа.

Не все риски можно инкорпорировать в анализ таким образом. Корректный в техническом плане метод анализа вероятностных событий требует, чтобы в структуре затрат учитывались только специфические (идиосинкратические) риски проекта. Так называемые системные риски (например, связанные с общими экономическими условиями) не могут быть диверсифицированы с помощью «портфельных» стратегий и как таковые могут быть учтены только в виде более высокой доходности от актива. Другими словами, риски, которые относятся к общей производительности экономических активов, должны отражаться в более высокой доходности, ожидаемой инвестором, как будет показано в разделе 8.1.2.

Важно отметить, что издержки, которые идентифицируются на этой стадии, являются описанием издержек и рисков с точки зрения частного сектора. В дальнейшем в рамках анализа эффективности расходования средств (VfM) будут осуществляться дополнительная корректировка на риск с учетом возможного превышения сметной стоимости, которое могло бы возникнуть в случае выбора традиционного метода госзакупок.

4.5 Выходные параметры определения содержания контракта и проектирования технических требований

Дальнейшее уточнение содержания контракта и перечня технических требований позволяют сформулировать основные выходные параметры для этапа Оценка и в целом для всего процесса ГЧП, поскольку они представляют собой техническое описание проекта, которое используется для оценки его осуществимости (feasibility). См. текстовую вставку 4.2.

Определение состава проекта (scoping) и перечня технических требований используются в меру необходимости для того, чтобы описать обязательства частного партнера по договору, разработать инструменты оценки операционной деятельности и создать механизмы влияния этих обязательств и инструментов на мотивацию частного партнера действовать эффективно (включая систему штрафов). Таким образом, в описание проекта и характеристики предоставляемых услуг будут вноситься изменения с целью учета условий договора, регулирующих различные аспекты отношений между публичным органом и частной стороной.

Важно понимать, что состав проекта и его технические требования должны составляться так, чтобы они отражали потребности, выявленные на этапе Скрининг проекта. Иными словами, следует избегать чрезмерной детализации спецификаций, которая может способствовать нереалистичному уровню сервисных требований и привести к росту затрат на предоставление услуг и поставить под вопрос оценку ценовой доступности, как будет описано далее в данной главе.

Однако некоторые аспекты технических деталей, которые будут определены на данном этапе, не будут включены в договор в качестве указаний, обязательных к выполнению. Например, многие элементы проектирования инфраструктуры могут остаться на усмотрение компании частного сектора, с которой будет заключен договор. На практике многие соглашения о ГЧП оставляют за частным партнером довольно существенную свободу принятия решений в части технических аспектов и эксплуатационных процедур, которые будут разрабатываться и утверждаться в ходе реализации соглашения о ГЧП.

Сказанное выше не значит, что технические детали, определенные на данном этапе, не имеют значения. Наоборот, они играют фундаментальную роль в структуре проекта, являясь исходными предположениями (baseline assumptions) для создания базового сценария (base case) (см. раздел 6.9), который будет использоваться в ходе оценки коммерческой осуществимости (Commercial Feasibility Assessment) и других видов финансового анализа.

Помимо этого, очень важным результатом данного этапа является четкая оценка затрат на строительство и иных взаимосвязанных издержек с поправкой на риск. Эти сведения являются одними из наиболее важных исходных данных финансовой модели (раздел 6) и всех видов анализа осуществимости.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.2: Основные аспекты состава проекта, технических требований и оценки затрат

Действия по уточнению состава проекта, проектированию технических требований и оценке затрат приводят к формированию перечня условий, которые должен выполнять частный сектор для выхода на приемлемый уровень функционирования актива и предоставления инфраструктурной услуги. В рамках этого процесса появляются:

- Требования к проектированию и строительству, которые включаются в соглашение.
- Эксплуатационные требования, которые включаются в соглашение.
- Иная информация и технические сведения, которые используются для базового сценария проекта.
- Оценка технических рисков.
- Затраты на строительство и иные связанные издержки с поправкой на риск, где это требуется.

Вся вышеуказанная информация представляет собой описание наиболее существенных черт проекта с технической точки зрения и используется при анализе осуществимости в рамках этапа оценки.

5 Разработка предварительной структуры ГЧП

Одной из важных составных частей проекта, которую необходимо определить в общих чертах на этапе оценки, является структура договора ГЧП, особенно в части:

- Финансовой структуры с точки зрения государства (режим получения выручки, срок действия контракта и т.д.). См. текстовую вставку 4.3; и
- Структура распределение рисков.

Эти аспекты разнообразным образом взаимосвязаны с несколькими видами анализа осуществимости, включая оценку коммерческой осуществимости (раздел 8), анализ эффективности использования средств (VfM) (раздел 16) и оценку ценовой доступности (affordability) (раздел 11). Поскольку выводы упомянутого анализа зависят от предварительной структуры договора ГЧП, положения договора должны быть в достаточной мере проработаны, чтобы выводы анализа были значимыми.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.3 : Определение финансовой структуры для целей настоящего Руководства по ГЧП

С точки зрения государства понятие финансовая структура (или финансовая структура договора) относится к определению источников компенсации из публичных источников или платежей, которые согласно договору будут производиться в пользу частного партнера, а также их условия (включая срок, график выплат, индексацию, возможные коррективы суммы или вычеты).

Это определение также относится к другим формам участия публичного партнера к предоставлению финансирования (гарантии, иные меры по улучшению кредитного качества, участие в собственном капитале или предоставление заемных средств). Сюда включается также сложившийся в конечном итоге профиль государственных выплат с точки зрения чистой приведенной стоимости (NPV) и ежегодных бюджетных расходов или профиль выплат, которые будут получены от частного партнера.

Структура соглашения о ГЧП будет более детально описана в главе 5 (например, финансовая структура с точки зрения государства представлена в разделе 4.4). На данном же этапе необходимо дать предварительное определение с тем, чтобы его можно было использовать при определении исходных данных для многих видов анализа по оценке проекта, таких как составление финансовой модели (раздел 6), оценка ценовой доступности (раздел 11) и анализ эффективности использования средств (раздел 16).

5.1 Режим получения выручки и платежный механизм

Понятие режима получения выручки относится к источникам выручки, которые получает проектная компания. Таковые можно укрупненно разделить на две большие группы. Первой являются платежи потребителя. Их классическим примером являются сборы за проезд (tolls), которые непосредственно взимает частный партнер в автодорожных концессиях, либо платежи, которые осуществляются в пользу частных операторов поездов метро. Проекты ГЧП, фондирование которых осуществляется исключительно за счет сборов с потребителей, называются ГЧП на основе платежей потребителя.

Ко второй группе относятся платежи со стороны государства во время действия договора (то есть, сервисные платежи³), которые часто применяются в социальной инфраструктуре, а также и в экономической инфраструктуре⁴, тем

³ Обратите внимание, что в данном случае Руководство по ГЧП рассматривает платежи за предоставленную услугу как источник эксплуатационной выручки частного партнера, а не как некий иной вид государственных платежей (например, покрытие расходов на строительство или предоставление субсидий).

⁴ В реальности существуют также виды выручки, которые не подпадают под эти широкие категории, такие как финансовая выручка (например, процент на оборотный капитал) и

самым сокращая необходимость сборов с потребителей. Проекты ГЧП, фондирование которых осуществляется исключительно за счет государственных средств, называются ГЧП с оплатой государственного сектора.

ГЧП на основе **платежей потребителя** - популярный режим получения выручки с точки зрения правительства, поскольку он практически нейтрален в плане воздействия проектов на бюджет. Существует также существенная экономическая логика в том, чтобы пользователи оплачивали маргинальные издержки инфраструктурных услуг, которыми они пользуются. Таким образом осуществляется взаимоувязка мотиваций, что позволяет избежать излишнего использования инфраструктурных услуг и широко распространенных негативных экстерналий, связанных с таким использованием.

Некоторые проекты, основанные на модели с оплатой потребителя, можно считать «сверх-осуществимыми» в том смысле, что их выручки достаточно не только для того, чтобы покрыть расходы проекта, но и для того, чтобы частный партнер мог осуществлять платежи в пользу государственного заказчика. Следует очень внимательно относиться к взиманию таких «концессионных платежей», а также учитывать, что существуют и иные методы учета и распределения сверхприбыли, когда такая имеет место, - см. главу 5.8.

В свою очередь, суммарный объем выручки, поступающей от платежей потребителей, может оказаться недостаточно для достижения необходимого уровня доходов, особенно в случае, если спрос весьма чувствителен к колебаниям тарифа и поэтому даже несущественный его рост может привести к снижению объема выручки. В таком случае правительство может выбрать вариант предоставления финансовой поддержки для того, чтобы обеспечить коммерческую осуществимость проекта, как описано в главе 1. Одним из наиболее распространенных вариантов такой поддержки является предоставление прямых платежей публичного партнера проектной компании. **Это называется смешанным режимом выручки.** Платежи могут осуществляться в виде грантов, предоставляемых на этапе строительства (иногда называется софинансированием), либо в виде дополнительных сервисных платежей, осуществляемых на эксплуатационном этапе договора (гибридный платежный механизм).

Другой ситуацией, в которой правительство рассматривает возможность предоставления платежей, является его стремление снизить уровень оплаты для пользователей по политическим причинам. Существует прямая зависимость между платежами, взимаемыми с конечных пользователей, и размером платежей со стороны государства, которые требуются для того, чтобы обеспечить коммерческую осуществимость проекта.

Платежи госсектора также могут быть единственным источником выручки проектной компании на всем протяжении действия договора ГЧП. Это - случай **режима выручки с поступлением платежей от государства.** Такой режим

коммерческая выручка (например, продажа рекламных площадей на стенах станций метро или продвижение коммерческого использования земли как части транспортного проекта). Тем не менее, они в целом представляют собой небольшую часть суммарной выручки проектной компании.

типичен для социальной инфраструктуры, например тюрем, больниц и школ; но также он может применяться и в экономической инфраструктуре, например шоссейные дороги без сбора оплаты. ГЧП с оплатой из средств государственного сектора очень распространены в отраслях, где, согласно государственной политике, предоставление соответствующей услуги должно быть бесплатным для потребителя.

ГЧП с полной оплатой госсектора могут также применяться в том случае, когда необходимо отнести риск спроса на сторону государства. Типичным примером являются платные автодороги, в которых единственным источником выручки для частного партнера является публичный партнер, который, в свою очередь, несет ответственность за сбор платежей. В данном случае суммарная выручка проектной компании не меняется в зависимости от изменений спроса, а правительство оставляет за собой прибыль, которая может быть выше или ниже, чем объем платежей, которые оно производит в пользу проектной компании.

Необходимо сделать выбор для того, чтобы определить режимы получения выручки по проектному соглашению. Такое решение необходимо принимать с учетом задач соответствующей политики государства, а также на основе результатов нескольких видов анализа осуществимости, которые осуществляются на этапе Оценка (таких как анализ правовых аспектов, коммерческая осуществимость и ценовая доступность).

Когда проект включает прямые бюджетные платежи, поступают ли они параллельно с платежами потребителя или нет, их базовые характеристики (такие как условия наступления (triggers), периодичность и формула для расчета) должны формироваться в рамках предварительного структурирования ГЧП. Делается это через платежный механизм.

Платежный механизм более детально формулируется на этапе Структурирование. При этом, обобщенное представление о его ключевых компонентах должно учитываться в предварительной структуре соглашения, поскольку они играют принципиально важную роль для финансовой модели, а также для иных видов анализа, описанных ниже⁵.

В целом платежный механизм может включать условия (триггеры) осуществления бюджетных платежей, основанные на различных видах событий, таких как доступность инфраструктуры, спрос или результаты деятельности.

Платежи государственного сектора могут также изменяться со временем. В любом случае они начинаются только после того, как услуга становится операционной и как правило осуществляются регулярно на протяжении действия договора. В других случаях они могут быть сконструированы в соответствии с разными профилями для разных периодов времени для того, чтобы соответствовать критериям кредитной привлекательности (см. раздел 1.8 ниже). В некоторых странах также можно встретить методы

⁵ ЕПЕС Руководство по руководствам: Как подготовить проект ГЧП, провести конкурсную закупку и реализовать его содержит полезные выводы и рекомендации, а также примеры платежных механизмов и их взаимосвязи с проектами ГЧП, а также ссылки на полезные материалы по данной теме.

софинансирования в применении к ГЧП с платежами госсектора (как правило, в форме авансовых субсидий - см. главу 1.7.3).

В ходе оценки делается по крайней мере приблизительное предположение о триггерах и графике погашений. Такое исходное предположение, пусть и подвергающееся уточнению на последующих этапах, требуется не только для оценки коммерческой осуществимости, как описывается в последующих разделах, но также для оценки ценовой доступности, влияния на задолженность госсектора и для оценки эффективности вложения средств.

5.2 Предварительное распределение риска

Соглашения о ГЧП распределяют риски между правительством и частными партнером. На самом деле распределение рисков является одной из самых важных задач, которая решается на протяжении всей подготовки проекта, поскольку оно лежит в основе потенциальных преимуществ ГЧП, как описано в главе 1.5.2.

В ходе структурирования контракта, как будет описано в разделе 4, наибольшая часть ресурсов фокусируется на совершенствовании эффективного распределения рисков (раздел 4.5). Тем не менее, на стадии оценки необходимо располагать базовой схемой распределения рисков. Она позволяет проектным командам реализовать несколько задач, необходимых для оценки осуществимости, таких как корректировка базовых издержек на риск, а также оценка требуемой рентабельности собственного капитала в рамках оценки коммерческой осуществимости и корректировки компаратора государственного сектора в рамках анализа эффективности использования средств.

Распределить риск какой-либо из сторон означает принять решение, какая из сторон соглашения понесет потери в случае позитивных или негативных финансовых отклонений от цены, заложенной в оценочном базовом варианте. Общий принцип распределения риска говорит, что риск следует передавать той стороне, которая в наилучшей степени способна управлять им. Таким образом создаются правильные стимулы для управления риском и достигается экономическая эффективность в плане снижения оценки таких рисков. См. текстовую вставку 4.4.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.4 Примеры распределения рисков

Пример 1

Грунтовые условия в туннельном проекте представляет собой существенный риск для подрядчика, поскольку их невозможно в полной мере предусмотреть до того, как непосредственно начнутся операции по бурению. То, каким образом осуществляется управление риском после того, как он выявлен, может

иметь существенное влияние на затраты по проекту. Безусловно, подрядчик находится в лучшем положении с точки зрения управления такими рисками, поэтому он должен их нести.

Пример 2

Риск того, что уровень спроса не будет соответствовать ожиданиям или снизится, является одним из главных рисков в ГЧП. В случае тюрьмы спрос на услуги в высокой степени подвержен влиянию законодательства, а также политики государства в сфере назначения наказаний, практики судов по вынесению приговоров, преобладающего подхода комиссий по условно-досрочному освобождению и той политики в отношении управления заключенными, которой придерживается ведомство, отвечающее за исполнение наказаний. Таким образом, передача спроса частному подрядчику была бы случаем неэффективного распределения рисков. В данном случае платежный механизм должен основываться на некой комбинации оплаты с учетом эффективности предоставления услуг, платежей за доступность и уровня загрузки.

Источник: Руководство по государственно-частным партнерствам в Новой Зеландии. Национальный департамент инфраструктуры Министерства финансов (2009).

Существует несколько основных механизмов распределения рисков в рамках договоров. Можно привести такие примеры:

- режим получения выручки и платежный механизм, которые могут определять, когда и каким образом осуществляется платеж частному партнеру;
- конкретные положения соглашения, включая гарантии и обязательства по компенсации, которые корректируют распределение рисков, имплицитно заложенное в структуре проекта;
- положения о финансовой ребалансировке контрактов после наступления неких заранее оговоренных событий.

Однако на данной стадии нет необходимости прописывать детальное описание контрактных инструментов по распределению рисков. Достаточно составить матрицу распределения рисков, в которой будут описаны все выявленные риски и будет изложено предварительное видение их распределения.

6 Разработка финансовой модели

На стадии оценки проекты следует корректно описать с финансовой точки зрения, что необходимо для того, чтобы проведение нескольких видов исследований осуществимости проекта могло дать значимые результаты. Например, проведение исследований осуществимости, указанных в текстовой вставке 4.5, используются те или иные данные, вытекающие из финансового описания проекта.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.5: Различные виды финансовой оценки осуществимости

Оценка	Что оценивается?
Экономическая осуществимость	Все издержки и преимущества проекта для общества
Коммерческая осуществимость	Поступление в проект денежных средств частного сектора при реализации схемы ГЧП.
Бюджетная осуществимость/доступность.	Поступление в проект бюджетных средств при реализации схемы ГЧП.
Влияние на государственный долг и дефицит бюджета.	Влияние реализации проекта по схеме ГЧП с учетом применимых правил бухучета для государственного сектора.
Анализ эффективности использования средств (VfM)	Сравнение потоков денежных средств, поступающих из государственных источников или от частных пользователей в случае реализации проекта как ГЧП, и денежных потоков из государственных источников или от частных пользователей в случае реализации проекта через традиционные госзакупки.

В качестве инструмента, который позволяет оценить коммерческую осуществимость проекта, используется финансовая модель. Финансовая модель представляет собой компьютерный табличный файл (Excel или иного совместимого формата), в котором содержатся данные о всех ожидаемых инвестициях частного сектора, выручке, затратах, налогах и иных аналитических параметрах, охватывающие весь срок существования проекта, включая также затраты на привлечение заемных средств, доходность собственного капитала, финансовые условия страхования, уровень инфляции⁶.

Как уже обсуждалось в данной главе, финансовая модель является инструментом, который при условии достаточно подробной разработки представляет собой базовый финансовый сценарий проекта⁷ (см. Раздел 6.9)⁸,

⁶ Детальное описание применения финансовых моделей в проектах ГЧП можно найти в книге Э. Йескома (Yescombe): «ГЧП: основные принципы финансирования» (2007), глава 10.

⁷ В некоторых государствах базовый финансовый сценарий, который содержит финансовую модель, называется «теневое предложение» («shadow bid»), то есть представляет собой оценку финансовых расчетов участника конкурса из частного сектора, которую он будет осуществлять в рамках подготовки своей конкурсной заявки. Финансовая модель в том смысле, какой взят за основу в данном документе, играет похожую роль, поскольку позволяет составить представление о проекте глазами проектной компании. Такой подход позволяет применять модель для осуществления нескольких видов оценки осуществимости, таких как коммерческая осуществимость и оценка ценовой доступности. Базовый финансовый сценарий иногда содержится в документе, который называется финансовый план и который использует положения финансовой модели в текстовом изложении.

⁸ Раздел 6.9 описывает особенности и сложности, связанные с неопределенностью данных в финансовой

то есть описанием финансового положения проекта на протяжении всей его жизни с учетом исходных предположений и решений, принятых на стадии оценки проекта⁹.

Несмотря на то, что финансовая модель разрабатывается проектной командой государственного органа на стадии оценки проекта, задача модели - наилучшим возможным образом отразить имеющуюся **информацию о финансовом состоянии частного партнера в будущем**.¹⁰ Таким образом, модель прежде всего является финансовым описанием проектной компании, а также событий и рисков, которые влияют на ее финансовый жизненный цикл.

В действительности финансовая модель будет выполнять различные задачи в рамках процесса ГЧП¹¹, с учетом чего будет соответствующим образом адаптироваться. Однако на данном этапе модель, отражающая финансовую сторону жизни специальной проектной компании (СПК) служит принципиально важной задачей по оценке осуществимости проекта с различных точек зрения, как будет далее обсуждаться в этой главе.

Составление финансовой модели должно начинаться с оценки имеющихся финансовых данных. На данной стадии уже были осуществлены некоторые виды финансовой оценки и в проектной документации уже содержится некий объем необходимой информации. К числу возможных источников такой информации могут относиться:

- Анализ затрат и выгод (СВА), включающий финансовые данные, которые могут быть использованы как отправная точка для некоторых финансовых параметров (см. главу 3.8), такие как оценка потенциальной выручки, суммарные затраты, налоги и др.
- Оценка затрат, которая осуществляется в ходе определения технических требований (см раздел 4.2 выше), которая должна содержать оценочное значение инвестиций, расходов на техническое обслуживание и эксплуатацию;
- Описание референтных проектов, которые были определены на этапе оценки технической осуществимости, а также имеющиеся в наличии исторические данные для использования в рамках анализа;
- Если инфраструктура уже существует - актуальные данные о спросе, расходах и выручке; а также

модели, включая анализ чувствительности и составление базового сценария.

⁹ Финансовая модель будет также использоваться на протяжении всей жизни договора как инструмент, необходимы для управления контрактом. Финансовая модель, надлежащим образом обновленная с целью учета финансовой структуры и затрат победителя конкурса, используется прежде всего для того, чтобы оценить влияние рисков и изменений на проектное соглашение и как правило является приложением к соглашению о ГЧП. Однако все более часто для этих целей финансовая модель, разработанная государственным органом, осуществляющим закупки, заменяется на финансовую модель, составленную победителем конкурса (после надлежащего ее аудита).

¹⁰ Самой нижней строкой финансовой модели будет оценка свободного потока денежных средств проектной компании, а также свободного потока денежных средств инвестора собственного капитала, к которым применяются аналитические инструменты, позволяющие сделать некоторые необходимые выводы, которые будут описаны далее в данной главе.

¹¹ Как правило, значения представлены в суммах денежных потоков по году. В то же время иногда для получения более точных выводов данные отражаются за период 6 месяцев, 3 месяца или даже ежемесячно, особенно на этапе строительства.

- Исследования, осуществленные ранее для оценки потребности в проекте. Например, для транспортных проектов это могут быть данные о текущем уровне загрузки и исследования перспектив спроса.

Модель имеет дело с различными наборами данных, вытекающих из различных источников, результаты которых могут отличаться друг от друга. Хотя в задачи данной главы не входит преподавание деталей финансового моделирования, ниже приводятся наиболее характерные элементы, которые следует учитывать при создании модели.

- На данном этапе финансовая модель составляется с тем, чтобы отразить оценку финансового состояния проектной компании на протяжении жизни контракта.
- В дальнейшем эта информация будет корректироваться для иных задач моделирования, таких как:
 - оценка бюджетных последствий реализации договоров и
 - компаратор государственного сектора

6.1 Макроэкономические предположения

Одна из групп данных, которые вносятся в финансовую модель — это макроэкономические предположения. Общая инфляция, относительная инфляция, базовый уровень учетной ставки, безрисковая процентная ставка, валютные курсы — вот ключевые параметры для долгосрочного прогнозирования.

К первой группе предположений относятся общая и относительная инфляция. Как правило, рекомендуется при создании финансовой модели использовать номинальные значения (то есть, включая прогнозируемую инфляцию).

Иногда модели создаются с применением реальных, а не номинальных значений, то есть без учета инфляции применительно к выручке и затратам. Суть выбора между двумя методами состоит в следующем: если выручка согласно договору и все статьи расходов растут с учетом одного и того же значения инфляции, свободный поток денежных средств можно рассчитывать в денежных единицах на сегодняшний день¹². Такая техника упрощает модель, поскольку все значения выражены в постоянных единицах.

Но поскольку в долгосрочной перспективе весьма вероятны изменения в уровне затрат и не все из этих затрат будут подвержены инфляции (например, традиционный порядок погашения долга), такое упрощение может исказить итоговую картину. Таким образом, когда нет причин полагать, что затраты могут отличаться друг от друга или что индексация выручки может не совпадать с временными изменениями затрат, в модели следует использовать номинальные цены (включая прогнозируемую инфляцию) во избежание

¹² Использование в модели номинальных или реальных цен также сказывается на том, как используются аналитические инструменты для оценки коммерческой осуществимости, такие как внутренняя норма прибыли и чистая приведенная стоимость (см. раздел 8.1). Выбор принципа отражения цен, равно как и применение аналитических инструментов, должен осуществляться опытной и технически грамотной командой, чтобы избежать некорректных выводов.

существенных искажений.

Безрисковая процентная ставка (ставка процента, под которую правительство привлекает долг на соответствующий срок) также является важным макроэкономическим предположением. Она может использоваться (наряду с премией за риск – см. главу 2.8.1) для оценки минимальной ожидаемой рентабельности, которую ожидают инвесторы собственного капитала. В некоторых странах она применяется в качестве ставки дисконтирования для оценки приведенной стоимости с точки зрения государства (см. главу 3, раздел 3.8.1) при расчетах отдачи на вложенные деньги (VfM) и оценке бюджетных последствий. Подобное применение ставки дисконтирования будет раскрыто более подробно в данной главе.

Валютные курсы особенно существенны в тех случаях, когда рассматривается возможность привлечения иностранного капитала и заимствования могут производиться в иностранной валюте. Обменный курс валют также важен в тех случаях, когда часть расходов индексируется в иностранной валюте (например, некая часть капитальных затрат направляется на закупку импортного оборудования).

Все эти переменные необходимо оценивать на горизонте всей длительности действия договора, наиболее полно используя наиболее достоверную информацию. Рыночные данные, когда таковые имеются, следует воспринимать как наилучший источник сведений (например, хеджированные контракты для определения валютных курсов, подразумеваемая инфляция на основе индексируемых облигаций с привязкой к инфляции и так далее). Иным возможным источником прогнозных данных являются государственные органы, ответственные за экономическую политику или консалтинговые компании в области макроэкономики.

В тех случаях, когда результаты финансовой модели особенно чувствительны к некоторым из этих переменных, воздействие таких переменных следует изучать в рамках анализа чувствительности, рассматриваемого в разделе 8.4.

6.2 Учет капитальных затрат

Раздел стартовые капитальные затраты (изначальные капзатраты) отражает расходы, которые произвел частный консорциум с момента подготовки конкурсного предложения до сдачи актива в эксплуатацию. Эти затраты, как правило, осуществляются до того, как проектная компания начинает получать выручку. Данные об этих затратах чаще всего берутся из описания технических требований. Некоторые наиболее типичные статьи данного раздела, которые учитываются в качестве капитальных затрат, приведены ниже:

- **Расходы на строительство:** это актуальные строительные затраты, которые требуется произвести для создания инфраструктуры, включая строительные работы, использование оборудования, затраты на осуществление надзора. Сюда же могут включаться такие статьи как работы по уборке строительной площадки. Очень часто проектная компания заключает договоры на проектирование, снабжение и

строительство (EPC контракт) с одной или несколькими строительными компаниями, которые распределяют риски между частными подрядчиками. На такие расходы может приходиться подавляющее большинство инвестиций, которые осуществляет частный партнер. По этой причине к оценке соответствующих расходов следует относиться с чрезвычайным вниманием и осторожностью (можно даже говорить о консервативном подходе). Как говорилось выше, главным источником сведений являются технические требования, которые детально описывают затраты на проектирование и строительство, необходимые для реализации проекта. Информация должна быть привязана к соответствующим срокам. Иначе говоря, весьма важно, чтобы расходы были учтены применительно к конкретным периодам этапа строительства, когда они осуществляются, а не были все отражены на момент запуска проекта;

- **Расходы на проектирование:** как правило, частному партнеру требуется осуществить весьма существенную работу по детализации дизайна инфраструктуры до начала строительства. Соответствующие расходы следует учитывать в рамках данного этапа. В некоторых проектах такие расходы могут включаться в строительные затраты, поскольку подрядчик по строительству может также отвечать за проектирование.
- **Расходы на участие в конкурсе:** такие расходы относятся к работе по подготовке конкурсного предложения и квалификационных документов. Как правило, к ним относятся затраты на привлечение сотрудников компании, внешних консультантов, расходы на привлечение банковской гарантии для участия в конкурсе и т.п. Размер таких расходов может быть весьма существенным в зависимости от сложности проекта. Во многом расходы на конкурс можно рассматривать как вариант раннего внесения части собственного капитала проектной компанией.
- **Расходы проектной компании:** к числу таковых относятся затраты на персонал, напрямую нанятый проектной компанией, общие расходы СПК (например, аренда офисных помещений и др.), а также расходы на управление вспомогательными задачами, которые акционеры могут отнести на СПК;
- **Расходы на компенсацию воздействия на окружающую среду:** в зависимости от характеристик создаваемой инфраструктуры такие расходы могут представлять собой весьма существенную долю общих капзатрат. Корректная оценка таких расходов во многом зависит от результатов исследования экологической реализуемости (экологического обоснования) проекта. В то же время, как правило, экологические согласования получаются не на этапе Оценка, четкое видение потребностей в компенсации ущерба окружающей среде может появиться только на последующих этапах процесса ГЧП, после чего новые данные отражаются в финансовой модели. На данном этапе следует сделать наиболее полноценную оценку, которая возможна в текущий момент для того, чтобы в меру возможного избежать угроз точности прогноза оценки коммерческой осуществимости.
- **Страхование и гарантии:** на ранних стадиях реализации проекта заключается несколько договоров страхования. Как правило, в размере

капитал затрат учитывается стоимость страховок, которые покрывают физический ущерб во время этапа строительства, потерю выручки в связи с задержкой завершения строительства (упущенная выгода), ущерб третьим сторонам, а также гарантии исполнения работ, которые требуются согласно Договору ГЧП. В зависимости от проекта и страны его реализации могут заключаться договоры о защите от воздействия изменений валютных курсов. В этом случае необходимо оценить связанные с этим расходы.

- **Расходы на получение лицензий и разрешений:** для осуществления строительства и эксплуатации требуется получение соответствующих лицензий, согласований и разрешений. Все расходы и комиссии, связанные с такими лицензиями, необходимыми для частного партнера, необходимо оценить и учесть в качестве затрат. К числу таковых могут относиться разрешения на строительство, экологические лицензии и др.
- **Расходы, связанные с финансированием:** во многих случаях частному партнеру необходимо платить проценты по кредиту во время строительства, которые необходимо должным образом учесть, поскольку они отражаются в общей финансовой структуре проекта. На этапе строительства также возникают иные виды затрат, связанных с привлечением финансирования: комиссии за организацию финансирования, комиссии за доступность финансирования, расходы на консультантов кредиторов (более подробно см. в приложении А к главе 6);
- **Перенос коммуникаций и извлечение археологических находок:** в некоторых сделках проектная компания может нести существенные расходы в связи с состоянием площадки, на которой будет строиться объект инфраструктуры. На ней могут располагаться коммуникации, которые требуется перенести (например, инфраструктура энергетики или водоснабжения) либо могут потребоваться специальные работы в случае обнаружения археологических находок. Соответствующие затраты необходимо отразить в финансовой модели.
- **Затраты на экспроприацию и приобретение земельных участков:** В некоторых проектах расходы на приобретение земельных участков, необходимых для реализации проекта, возложены на частный сектор. В таком случае необходимо оценить соответствующие затраты.
- **Налоги:** Налоги отражаются в модели с учетом страновой специфики. Большая часть налогов, существенных для проекта, будут влиять на строительные затраты (например, налог на добавленную стоимость - НДС), но эти налоги будут оплачиваться подрядчиком по строительству или учитываться в его капитальных затратах. Корпоративные налоги также необходимо учитывать в финансовой модели, поскольку с ними связан налоговый щит, возникающий на этапе строительства. Помимо этого, для некоторых проектов характерно применение иных налогов в отношении прав по договору (например, налоги в связи с получением права на концессию или прав аренды, которые как правило оплачиваются авансовым порядком).

6.3 Учет операционных затрат и реинвестиций

Операционные затраты или операционные расходы (operating expenditures, Орех) и реинвестиции (обновление инфраструктуры и затраты жизненного цикла) часто распределяются на протяжении всей длительности контракта. Большая часть этих затрат вытекают из технических требований, но они должны быть представлены в виде ежегодных сумм¹³, причем с учетом неизбежных вариаций на протяжении времени.

Некоторые наиболее типичные статьи данного раздела, которые учитываются в качестве операционных затрат, приведены ниже:

- **Прямые затраты проектной компании:** это расходы проектной компании после того, как проект выйдет на этап эксплуатации, они оцениваются и учитываются в рамках оценки операционных затрат.
- **Затраты на текущее техническое обслуживание:** к этой категории относятся затраты на текущее техобслуживание, такие как уборка и прочие повседневные мероприятия по обслуживанию актива, такие как проверка гидравлики и электрики и т.п.;
- **Капитальный или внеплановый ремонт (реинвестирование и обновление):** капитальные затраты, относящиеся к поддержанию актива в необходимом состоянии на протяжении жизненного цикла (или срока действия договора), включая обновления в рамках жизненного цикла, такие как комплексные реинвестиции для модернизации актива или возвращения его в прежнее состояние либо обновление оборудования в связи с технологическим устареванием и т.п. Как правило, средства на соответствующую часть таких расходов выделяются заранее в форме создания резервных фондов по требованию кредиторов или во исполнение положений договора.
- **Операционные затраты** Помимо техобслуживания во многих (хотя и не всех) проектах ГЧП проектная компания (СПК) несет ответственность за эксплуатацию актива. Такая ответственность может находиться в диапазоне от надзора за попытками незаконного подключения к сетям водоснабжения региональной сети до полномасштабного управления тюрьмами. Часто данная функция передается по субподряду третьей стороне (которая может быть акционером СПК), в этом случае соответствующие затраты — это цена, подлежащая оплате по субподряду. В некоторых случаях также существует необходимость соблюдения стандартов мониторинга, требуемых договором ГЧП, таких как наем независимого лица, осуществляющего сертификацию или осуществление других расходов на надзор. Все эти виды деятельности сопряжены с расходами, которые должны быть полностью признаны на протяжении всего срока действия контракта;
- **Страхование и гарантии:** после ввода объекта в эксплуатацию необходимо заключить еще договоров страхования на иные виды страховых случаев, чтобы снизить риски, связанные с проектом. Существуют также расходы на получение и поддержание гарантий по

¹³ Как правило, цены выражаются в суммах за годовой период, но нередко также встречается более точный расчет на основе трех- или шестимесячных периодов.

договору, например, гарантий исполнения обязательств. Эти расходы, как правило, включаются в операционные расходы;

- **Расходы на коммуникации:** они могут быть важным компонентом, в зависимости от характера проекта. Они представляют все коммуникационные усилия, кампании в СМИ и другие инициативы по повышению осведомленности, которые будут проводиться проектной компанией; и
- **Налоги:** налоги — это отток ресурсов из проектной компании. Во многих странах ГЧП или инфраструктура в целом подпадают под особые налоговые режимы, включая корпоративный налог, а иногда и косвенные налоги, такие как налог на добавленную стоимость или аналогичные налоги, которые могут повлиять как на исходные данные, так и на доходы. Они должны быть признаны, и точная оценка налогов должна быть введена в финансовую модель.

6.4 Финансовая структура проектной компании

Значительные расходы, связанные с проектом, — это стоимость капитала или затраты на получение финансовых ресурсов для реализации проекта. Для правильной оценки этих затрат финансовая модель должна учитывать фундаментальную проблему проектного финансирования¹⁴: откуда берутся деньги, необходимые для первоначальных инвестиций.

В зависимости от наличия и вида финансовой поддержки, предоставляемой государством, часть капитала, необходимого проектной компании, может быть покрыта за счет финансирования дефицита жизнеспособности или других форм авансовых платежей со стороны государства (см. раздел 6.5). Однако ГЧП почти всегда предполагает большое частное финансирование. Другими словами, СПК, как правило, требуется изыскать значительную часть ресурсов, необходимых для создания актива.

Таким образом, для получения обоснованной оценки движения денежных средств требуются не менее обоснованные допущения о финансовой структуре.

Наиболее распространенной структурой является сочетание собственного капитала, или денег от акционеров Проектной компании, и долга в виде банковских кредитов. Кредиты привлекаются непосредственно проектной компанией с залоговым обеспечением, предлагаемым акционерами проектной компании¹⁵, или без него. Ниже приведены некоторые из соответствующих параметров, необходимых для правильной оценки финансовой структуры.

¹⁴ Проектное финансирование является наиболее распространенным методом финансирования ГЧП. Оно было представлено в приложении А к Главе 1.

¹⁵ Если заключено несколько договоров с несколькими видами долговых обязательств или несколькими кредиторами, обычно устанавливается порядок приоритетности или старшинства (очередности) каждого вида/провайдера долга, определяющий последовательность получения ими погашений долга. Чем выше долг находится в этом списке, тем меньше он подвержен риску.

- **Уровень применения финансового рычага:** это процент от общего капитала, необходимого для реализации проекта, который будет получен за счет заемных средств. Как правило, большая часть средств для финансирования актива представляется в форме долга. Это очень распространенная стратегия акционеров, поскольку, как правило, проект предлагает более высокую доходность, чем процентные ставки, взимаемые банками¹⁶. Таким образом, при прочих равных условиях, чем выше доля заемных средств в структуре капитала, тем выше относительная доходность капитала (эффект положительного финансового рычага) и тем выше разница между последним и доходностью проекта¹⁷ (но тем выше подверженность внутренней нормы прибыли капитала (IRR) волатильности доходности проекта);
- Однако уровень финансового рычага имеет верхний предел, установленный требованиями кредиторов, а иногда и ограничениями, налагаемыми договором о ГЧП. Аналогичным образом, по мере увеличения доли заемных средств может произойти незначительное увеличение расходов на привлечение задолженности, поскольку кредиторы подвержены большему риску, связанному с проектом. В конечном счете увеличение долговой нагрузки становится невозможным (или слишком дорогим), а взаимосвязь между стоимостью кредитов и стоимостью собственного капитала достигает оптимального уровня;
- **Срок погашения задолженности:** это также очень важное рыночное условие, которое нуждается в четкой оценке. При прочих равных условиях, чем дольше срок погашения долга, тем выше общая сумма процентов, выплачиваемых на протяжении всего срока кредита, но чем меньше объем погашения долга в каждом периоде. Последний эффект может оказать весьма желательное воздействие на финансирование проекта (поскольку больше денежных потоков становится доступным для акционеров), включая положительное влияние на некоторые основные ковенанты, используемые для оценки финансовой привлекательности проекта (что будет объяснено ниже в этой главе);
- **Порядок погашения долга:** Речь идет о разнице в долях задолженности, выплаченных в каждый период времени. Стандартные профили погашения включают в себя равномерный график погашения и постоянную амортизацию суммы, подлежащей погашению (снижение кредитной задолженности). Профиль погашения также может быть составлен таким образом, чтобы обеспечить выполнение финансовых ковенантов, как описано в **Справочный источник не найден**;

¹⁶ Более подробное объяснение типичной финансовой структуры, а также роли и преимуществ кредита (особенно в рамках схем проектного финансирования) можно найти в главе 0.7.1.

¹⁷ С теоретической математической точки зрения, доходность проектного актива (r_A) - это сумма доходности (или цена) собственного капитала (r_E) и доходности (или цены) долга (r_D), взвешенной с учетом процента, который долг и капитал представляют в финансовой структуре (r_A также совпадает с WACC). Показатель внутренней нормы доходности IRR собственного капитала (r_E) может быть объяснен как функция использования заемных средств и доходности проекта: $r_E = r_A + D/E (r_A - r_D)$, или $IRR \text{ собственного капитала} = IRR \text{ проекта} + \text{долг/собственный капитал} \times (IRR \text{ проекта} - IRR \text{ кредита})$ ($r_E = r_A + D/E (r_A - r_D)$, or $Equity IRR = Project IRR + Debt/Equity \times (Project IRR - Debt IRR)$). Более подробно об использовании заемных средств и финансовой стратегии (с точки зрения общей теории корпоративных финансов) читайте, например, *Принципы корпоративных финансов (10-е издание)* Брилли, Майерс и Аппен, опубликованное McGraw-Hill Irwin, 2011.

- **Стоимость заимствования:** Процентные ставки, взимаемые кредитором, состоящие из базовой процентной ставки и маржи, обычно определяемой на основе рыночных ориентиров или недавних проектов, являются необходимым допущением для включения в финансовую модель вместе с другими финансовыми затратами, такими как комиссии за организацию и структурирование финансирования, комиссии за доступность (в период выборки кредита) и затраты на хеджирование процентных ставок (которые обычно включаются в процентные ставки через механизм процентного свопа¹⁸).

Указанные выше параметры в значительной степени определяются требованиями, предъявляемыми кредиторами, особенно в отношении коэффициента покрытия задолженности (более подробную информацию о коэффициенте покрытия задолженности [DSCR] и других финансовых коэффициентов, используемых кредиторами см. ниже в разделе 8, посвященном коммерческой целесообразности).

На практике существуют альтернативы коммерческим банкам, такие как¹⁹:

- Получение займов от государства (или государственного предприятия);
- Выпуск проектных облигаций
- Получение финансирования от институциональных кредиторов, таких как пенсионные фонды²⁰;
- Финансирование со стороны многосторонних банков развития;
- Финансирование по линии экспортно-кредитных агентств;
- Другие менее распространенные в ГЧП формы финансирования, таких как товарный кредит, лизинговое финансирование или исламское финансирование.

Необходимо приложить усилия для того, чтобы как можно более точно определить вероятную финансовую структуру или структуру капитала проектной компании с характерными для нее параметрами, такими как графики погашения и процентные ставки. Для этого требуется понимание требований каждого из провайдеров капитала, которые существенно различаются в разных странах, а также убедиться, что реализуемый проект соответствует этим требованиям. При рассмотрении необычных структур капитала, которые могут снизить стоимость капитала, следует применять осторожный подход. Предположения должны отражать реалистичные прогнозы.

Структура капитала проектов ГЧП может также включать другие формы государственной поддержки ГЧП. Как описано в Главе 1, некоторые правительства оказывают поддержку СПК в виде государственных «мягких» кредитов или участия государства в уставном капитале. Если такая поддержка предписана, она должна быть учтена в финансовой модели при том

¹⁸ Как правило, процентная базовая ставка фиксируется с помощью механизма процентного свопа (interest rate swap, IRS), при этом часть процентной ставки остается плавающей. Свопы и хеджирование процентных ставок являются узкоспециализированными финансовыми вопросами, которые выходят за рамки настоящего Руководства по ГЧП. Дополнительную информацию можно найти в книге *Проектное финансирование: 7-е издание*, Питер К. Невитт и Фрэнк Дж. Фабоцци.

¹⁹ Более подробную информацию об источниках финансирования проектов см. в главе 0 и приложении 5А.

²⁰ Привлечение институциональных инвесторов в проекты, как правило, осуществляется через проектные облигации, но может принимать форму других финансовых механизмов.

понимании, что механизм поддержки может уточняться на этапе Структурирования.

6.5 Учет выручки

Выручка представляет собой все потоки поступающих денежных средств, используемые проектной компанией для покрытия своих затрат. Выручка от государственных платежей, когда она включаются в режим доходов, может рассматриваться как результат обоснования коммерческой осуществимости, поскольку они определяются на основе оценки ценовой доступности (см. раздел 8.3).

Тем не менее, доходы, полученные от сборов с пользователей, должны быть оценены. Оценка выручки от платежей пользователей обычно включает в себя прогноз спроса в течение всего срока действия контракта, определение формулы, описывающей эластичность спроса (как цена влияет на спрос), и выбор цены, которая будет использоваться в качестве ориентира в модели. В большинстве контрактов частный партнер не может свободно устанавливать цену в течение этапа эксплуатации, поскольку государственный орган обычно регулирует ее в течение срока действия контракта (см. главу 5.4.). Другими словами, как правило, существует верхний предел цен, который фактически ограничивает выбор цены, которую может взимать частный партнер.

Оценка спроса может быть очень сложной задачей, особенно при создании не существовавших ранее активов (новой дороги, соединяющей ранее не связанные между собой регионы) и высокочувствительных к определенной экономической деятельности секторов (железная дорога, используемая в основном для перевозки одного сырьевого товара). В любом случае, это очень техническая деятельность, которая основывается на существующих исторических данных и может генерировать очень сложные эконометрические модели, которые определяют экономические, демографические и социальные факторы спроса и впоследствии прогнозируют их на будущие периоды времени.

Еще более сложной задачей является оценка эластичности спроса по отношению к цене. Это зависит от правильной оценки готовности пользователей платить. Очень часто это зависит от полевых исследований, осуществляемых для получения значимых выводов.

Поэтому на этапе оценки часто возникает необходимость в проведении подробных исследований загрузки и выручки (также называемых «исследованиями спроса») для оценки спроса и его эластичности, если только эти исследования еще не были проведены ранее (например, в рамках анализа затрат и. выгод в рамках этапа идентификации и скрининга).

Следующим видом деятельности является установление цен. На данном этапе цена для целей моделирования обычно является гибким параметром, поскольку фактическая цена, подлежащая взиманию, скорее всего, будет зависеть от договорных механизмов и, вероятно, будет зависеть от результатов конкурса. Референтная цена может устанавливаться с учетом

различных критериев, таких как политические директивы, финансовая устойчивость, правовые требования и т.д.

Во многих проектах ключевым моментом является установление цены, которая позволит максимизировать доходы. Независимо от используемых критериев, установление цены является очень важным фактором в оценке коммерческой целесообразности (см. раздел 8.2). На основе оценки коммерческой осуществимости выручка, полученная на основе этой цены, может быть использована для определения минимального уровня авансовых платежей или максимального уровня софинансирования или любых других государственных платежей для достижения коммерческой осуществимости.

Некоторые страны используют базовую цену, установленную в модели, уточненную на этапе Структурирования, в качестве максимально возможной ставки (когда цена является критерием конкурса) или самой цены, подлежащей начислению в будущем (когда рассматриваются другие конкурсные критерии). Подробнее о структуре процесса закупок см. в главе 5.

Если проект будет приносить другие доходы третьей стороне или позволит частному партнеру развивать сопутствующие виды деятельности (например, сервисные центры вдоль платной дороги), необходимо также оценить доход от этой деятельности.

6.6 Вопросы бухгалтерского учета

Построение финансовой модели, по существу, представляет собой упражнение по анализу финансирования, т.е. в первую очередь не связано с бухгалтерскими результатами. Его конечный вывод - свободный денежный поток на собственный капитал - является скорее финансовой концепцией, а не понятием из бухгалтерского учета. Однако финансовая модель должна также предусматривать составление прогнозной финансовой отчетности компании в соответствии с применимыми принципами бухгалтерского учета в течение всего срока действия контракта. Они должны включать в себя годовые отчеты о прибылях и убытках и бухгалтерский баланс.

Первая причина этого заключается в том, что модель должна предусмотреть сумму налогов, которые должны быть уплачены проектной компанией. Налоги рассчитываются не на основе таких финансовых концепций, как движение денежных средств, а на основе таких концепций бухгалтерского учета, как чистая прибыль или прибыль до налогообложения²¹.

Во-вторых, отчеты о прибылях и убытках и баланс проектной компании также обеспечивают основу для оценки воздействия проекта на государственный долг (в соответствующих случаях, исходя из учетной политики правительства и характера проекта).— см. раздел 12), а также иную информацию, используемую

²¹ Основное различие между финансовой концепцией движения денежных средств и бухгалтерской концепцией чистой прибыли заключается в том, что последняя уменьшается на теоретическую сумму, называемую износом физического актива или амортизацией финансового актива. На практике это означает сокращение базы для расчета подоходного налога проектной компании в связи со стоимостью инвестиций в первые годы действия контракта

банками для оценки финансовой привлекательности проекта (см. раздел 8.1.1).

Третья причина заключается в необходимости оценки способности проектной компании эффективно распределять дивиденды среди своих акционеров. Во многих странах существуют ограничения на распределение денежных средств, налагаемые кредитными соглашениями, самим договором ГЧП или нормативными требованиями. В этих случаях лимиты, как правило, указываются в бухгалтерских терминах.

Бухгалтерская отчетность может иметь еще одну важную регуляторную функцию. Многие страны применяют регуляторные схемы бухгалтерского учета в качестве методологии постоянного анализа финансового равновесия контракта и оценки, при необходимости, стоимости компенсации, требуемой в конкретном случае. Регуляторное измерение база бухгалтерского учета состоит из указания соответствующих учетных данных, подлежащих тщательному контролю в процессе управления контрактами, и его структура должна исходить из необходимости полноценного учета бухгалтерской отчетности при построении финансовой модели.

6.7 Определение срока действия договора

Важным параметром финансовой модели является срок действия договора, поскольку он непосредственно влияет на некоторые из ее выводов. Как правило, эта переменная предварительно определяется в ходе разработки финансовой модели и подтверждается или корректируется в ходе структурирования проекта. Некоторые из вопросов, которые следует рассмотреть при определении срока действия договора и которые более подробно рассматриваются в главе 5, заключаются в следующем.

- Управление жизненным циклом и эффективная передача рисков;
- Оптимизация частной финансовой структуры;
- Ценовая доступность;
- Коммерческая осуществимость (особенно в случае платежей пользователя);
- Политическое давление;
- Управление бюджетом;
- Недостаточность гибкости;
- Гибкость для учета рисков и неопределенности;
- Взаимоотношения с другими проектами и другими контрактами.

Рассмотрение всех этих аспектов должно привести к выработке предварительного определения продолжительности контракта. Как и во многих других аспектах финансовой модели, срок действия контракта может постоянно пересматриваться на этапе оценки, а также на более поздних этапах цикла ГЧП.

6.8 Денежный поток

Двумя важными результатами финансовой модели являются свободный денежный поток проекта и свободный денежный поток инвестора (акционера).

Свободный денежный поток по проекту за каждый период представляет собой все доходы за вычетом понесенных расходов, включая капитальные и операционные затраты.

В течение первых лет действия контракта, когда актив строится, денежный поток обычно отрицателен. По этой причине проектная компания должна привлекать капитал в виде собственного капитала или из других источников. После ввода проекта в эксплуатацию и поступления доходов в проектную компанию все операционные расходы, налоги и другие оттоки средств оплачиваются, а свободные денежные средства используются для обслуживания долга и, при отсутствии каких-либо препятствий²², распределяются в виде дивидендов, которые возвращают акционерный капитал.

Помимо этого, модель должна оценивать денежный поток собственного капитала, который представляет собой приток и отток ресурсов с точки зрения инвесторов. Денежный поток собственного капитала отражает только сумму капитальных затрат, которые были профинансированы за счет средств акционеров (без учета стоимости, профинансированной за счет займов или других форм долга). В нем также рассматриваются только те деньги, которые фактически выплачиваются инвесторам в виде дивидендов или других выплат акционерного капитала.

Это позволяет проектной команде выделить движение денежных средств собственного капитала, отражая исключительно финансовую точку зрения акционера на проект. Движение денежных средств собственного капитала является важным результатом финансовой модели, так как оно является одним из центральных источников информации для оценки коммерческой целесообразности, как описано в следующем разделе.

6.9 Базовый сценарий, чувствительность к изменениям и сценарии развития событий

В процессе ввода данных в финансовую модель делается несколько предположений, и модель должна быть достаточно гибкой, чтобы отразить влияние изменений в этих предположениях на конечные денежные потоки.

Все факторы чувствительности обычно концентрируются в сводном листе, в котором излагаются основные принятые допущения и их влияние на денежные потоки. К числу наиболее типичных факторов относятся:

- Отклонения в стоимости строительства;

²² В целом эти барьеры могут задержать выплату дивидендов. Это могут быть юридические или регуляторные вопросы или ковенанты в долговых соглашениях

- Задержки с завершением строительства;
- Возможные пиковые уровни эксплуатационных расходов в любой год действия контракта;
- Колебания спроса;
- Колебания выручки в результате вычетов из результатов деятельности или других изменений в ключевых факторах коммерческих доходов;
- Изменения в условиях кредитования;
- Характерные риски, влияющие на перерасход средств или задержки;
- Наиболее релевантные макроэкономические допущения, такие как колебания обменного курса.

Такие «чувствительности» (sensitivities) или кейсы создают диапазон возможных денежных потоков, в зависимости от выбранных допущений, из которых необходимо выявить наиболее вероятный вариант. Обычно он называется **базовым сценарием** (base case)²³. См. вставку 4.6.

Базовым сценарием является ожидаемый вариант модели, определяемый на основе предположений, которые, по мнению проектной группы, наиболее вероятны. Финансовые результаты по базовому сценарию должны быть лучше, чем по консервативным сценариям, но хуже, чем по оптимистическим сценариям.

Для того чтобы создать репрезентативный базовый сценарий, отражающий реалистичный вариант хода событий, необходимо определить все исходные данные и допущения. Наряду с этим базовым сценарием могут быть определены и проанализированы и другие возможные сценарии. Эти сценарии могут варьироваться в зависимости от поставленных целей - некоторые сценарии²⁴ позволяют структурировать ГЧП (например, с учетом характера любого государственного вклада, механизма платежей, срока действия соглашения и т.д.), другие сценарии тестируют или структурируют уровень риска (например, уровень спроса), иные используются для оценки коммерческой осуществимости.

²³ Руководство по технико-экономическому обоснованию проектов государственно-частного партнерства, подготовленное Центром по изучению проблем транспорта Алабамского университета (2010), содержит примеры структурирования различных сделок для проверки коммерческой осуществимости проектов ГЧП. Руководство по ГЧП для муниципалитета Рио-де-Жанейро: Скрининг, оценка и закупки ГЧП через аукцион (Том 2, раздел III) представляет собой практический подход к разработке кейсов.

²⁴ «Сценарий» отличается от «чувствительности» тем, что первый представляет собой совершенно новый или иной «кейс» (отличный от базового сценария) с новыми значениями, определенными для одной или нескольких ключевых переменных, должным образом обоснованными и подкрепленными необходимым анализом (например, «сценарий оптимистического развития спроса»), а второй - только изменением значения одной или нескольких переменных с целью наблюдения влияния этой конкретной переменной на ключевые показатели эффективности финансовой модели (КПЭ/КРП).

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.6: Ключевые аспекты чувствительности к изменениям

Финансовое моделирование полно неопределенностей. Это неизбежное следствие попытки предсказать будущие события. Чем больше финансовая модель способна распознать эту слабость, преобразовывая неопределенности в переменные в разумных пределах, тем эффективнее она будет предполагать будущую реальность.

Таким образом, хорошей финансовой моделью является не та, которая дает одно единственное, якобы точно число, а та, которая определяет основные влияющие факторы и представляет некоторые разумные диапазоны, в пределах которых выводы модели остаются верными. Эти диапазоны известны как чувствительности, и они в основном направлены на оценку устойчивости бизнеса по проекту или финансового плана к существенным изменениям в ключевых допущениях.

Финансовая модель представляет собой очень интерактивный инструмент в том смысле, что выводы модели позволяют проводить анализ, который приводит к изменению допущений. В свою очередь, разработчики или пользователи модели приходят с ее помощью к новым выводам и могут пересмотреть целый набор предположений. Некоторые из этих действий были упомянуты выше, но в целом это очень общая и существенная характеристика задачи финансового моделирования: она носит характер циклической ошибки (circularity)!

Следует отметить, что финансовая модель будет использоваться в некоторых проектах в качестве инструмента оценки конкурсных предложений, а также в качестве необходимого вспомогательного инструмента для управления контрактом (хотя в этом случае данное Руководство по ГЧП считает более целесообразным использовать финансовую модель частного партнера)²⁵.

7 Оценка технической осуществимости проекта

Технические требования будут естественным образом разработаны с целью определения осуществимого проекта ГЧП. Однако разработка конкретных критериев технической осуществимости может оказаться полезной для надлежащей организации информации, повышения общей прозрачности и содействия созданию более прочной основы для рекомендаций, представленных по завершении этапа оценки. Оценка технической осуществимости может также высветить отдельные риски проекта, которые следует учитывать при принятии решения о зеленом свете.

Должны использоваться необходимые критерии жизнеспособности, соответствующие типу инфраструктуры и соответствующих услуг. Эти критерии должны охватывать, по крайней мере, следующие вопросы.

- Соответствует ли проект инфраструктуры потребностям, выявленным на этапе идентификации?

²⁵ См. раздел «Вопросы финансовой модели» в разделе 4.8.1.

- Являются ли инженерно-технические и архитектурные требования проекта выполнимыми? Если да, то достижимы ли они по цене, сопоставимой с аналогичной инфраструктурой?
- Является ли предлагаемая технология (если предлагается конкретная технология, то это не всегда может быть наилучшим подходом, поскольку это может ограничивать инновации) проверенной и можно ли должным образом регулировать или распределять связанные с ней риски?
- Избегает ли техническое описание проекта, насколько это возможно, значительных геотехнических рисков? Избегает ли оно других неприемлемых технических рисков?
- Существует ли полная оценка геолого-технических условий (которая показала технический потенциал требуемого строительства на площадке), которые могут повлиять на проект, с точки зрения затрат и времени? Это особенно актуально для транспортной инфраструктуры, но это должна быть оценка для всех новых (гринфилд) проектов.
- Является ли объем услуг жизнеспособным с точки зрения регулирования?
- Можно ли конкретизировать услугу с точки зрения ожидаемых от нее результатов? Если да, то можно ли адекватно измерить эту услугу с помощью показателей эффективности?
- Можно ли удовлетворительно оценить основные технологические изменения в предоставлении услуги?

Если ответ на все вышеперечисленные вопросы является уверенным «да», и в ходе этого мероприятия не было поднято никаких других исключительных технических вопросов, то проект технически осуществим.

Если ответ на некоторые из вышеперечисленных вопросов является уверенным отрицательным, оценка технической осуществимости должна обеспечивать обратную связь с техническими требованиями, которые должны быть соответствующим образом изменены, если это возможно, до тех пор, пока не будет получен технически осуществимый проект. Если эти изменения невозможны, следует рассмотреть рекомендацию об отмене проекта.

Следует признать, что некоторые проекты действительно создают особые трудности для прохождения оценки технической осуществимости, особенно те из них, которые включают в себя высокие уровни технических рисков. Следующие характеристики указывают на соответствующие технические риски, связанные с инфраструктурными инициативами.

- Инициативы с технологическими сложностями, такие как проекты, в которых будут использоваться новые технологии, не прошедшие существенной проверки или которые адаптируют технологию не в полной мере пригодную в тех же условиях, что и рассматриваемый проект;
- Проекты, требующие сложных инженерных инноваций, таких как произведения искусства или сложные транспортные сооружения (туннели или мосты);
- Проекты, построенные в особо неопределенных геолого-технических условиях с последствиями для значительной части затрат по проекту

- (например, строительство тоннеля или большого морского моста);
- Проекты в районах с чрезвычайными природными рисками с точки зрения погоды или землетрясений;
 - Проекты с другими сложностями и неопределенностями в отношении надежности затрат и сроков строительства, такие как неизвестное или очень давно осуществленное расположение коммунальных сетей.

Когда проект имеет одну из этих характеристик, еще более важно обоснованно оценить техническую осуществимость для определения, насколько это возможно, рисков, связанных со строительством и эксплуатацией актива. В частности, следует принять следующие меры предосторожности.

- Включение отраслевых экспертов в команду проекта;
- Проведение тщательной оценки контрольных показателей (benchmarks) и референтных проектов (прецедентов), сопряженных с сопоставимыми рисками, связанных с исследованием рыночных интересов; и
- Включение подробной информации о выявленных рисках с помощью исследование рынка, в частности, для получения обратной связи от участников строительной отрасли или других значимых отраслей (например, от поставщиков оборудования) (см. раздел 9).

Всякий раз, когда выявляются соответствующие технические риски, следует расходовать наилучшие имеющиеся ресурсы на дальнейшее изучение того, насколько неопределенными они могут быть, и принятие решения о том, является ли риск приемлемым без создания чрезвычайных резервов. Во всех случаях следует проводить дальнейшие испытания и исследования, с тем чтобы указать потенциальным участникам конкурса параметры для анализа рисков.

Это имеет важное значение, поскольку опора на проведение собственной оценки будущими потенциальными участниками конкурса часто приводит к не конкурентному процессу закупок, поскольку неопределенность может оттолкнуть высококачественных участников конкурса или создать неравные условия для конкуренции между претендентами. Таким образом, эффективная практика заключается в предоставлении всем участникам конкурса последовательной оценки рисков и подробной информации обо всех выявленных технических рисках.

Тем не менее, могут существовать проекты, в которых технические риски не могут быть адекватно описаны или количественно рассчитаны. В этом случае может оказаться целесообразным распределить конкретный риск в адрес правительства в рамках предварительной структуры соглашения. Однако к такому подходу следует подходить с крайней осторожностью²⁶, поскольку он может нарушить стимулы к повышению эффективности ввиду того, что управление техническими рисками становится менее актуальным для частного сектора. В конечном счете, если проблемы не могут быть эффективно решены в контрактной структуре, аргументы в пользу проекта ГЧП могут оказаться неубедительными. Это может привести к рекомендации об отмене проекта в формате ГЧП.

²⁶ Обсуждение принципов распределения рисков см. в разделе 5.

8 Оценка коммерческой осуществимости проекта

С финансовой точки зрения, проект или договор считается осуществимым, когда ожидаемые доходы (приток) по разумному сценарию считаются достаточными для покрытия всех ожидаемых затрат (отток). То есть всех расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание, финансовых затрат (процентов), налогов, погашения задолженности и выплат инвестированного капитала при достижении разумного уровня доходности. Цель оценки коммерческой осуществимости различается в зависимости от предполагаемого режима получения выручки.

- В случае режима с платежами пользователя анализ будет сосредоточен на оценке способности проекта привлекать средства (т.е. наличие финансового излишка после покрытия текущих расходов), достаточности такого свободного денежного потока для обслуживания долга и собственного капитала, привлеченных для финансирования капитальных затрат и (по желанию правительства) способности СПК выплачивать государству концессионную плату.
- В тех случаях, когда проект не является финансово самодостаточным, в ходе оценки оценивается объем государственных средств, которые сделают его коммерчески осуществимым. Должны быть рассмотрены различные альтернативы государственной поддержки, включая прямые государственные платежи проектной компании.
- В проектах, не включающих плату за пользование в структуре доходов, такие государственные выплаты оцениваются напрямую.

8.1 Измерение коммерческой осуществимости

Коммерческую осуществимость следует оценивать с двух разных точек зрения: кредиторов (провайдеров заемных средств) и инвесторов (провайдеров собственного капитала).

8.1.1 Точка зрения кредиторов (кредитная привлекательность)

Ключевой фактор, который беспокоит кредиторов — это способность проектной компании погашать свою задолженность в соответствии с согласованным графиком.

Чтобы измерить эту способность кредиторы обычно определяют некоторые критерии для оценки кредитной привлекательности проекта. Некоторые из этих критериев - стабильность доходов от реализации проекта, способность акционеров предоставить залоговое обеспечение (особенно на этапе строительства) и, что особенно важно для данного раздела, соотношение между денежными средствами, полученными в результате реализации проекта, и общей суммой, необходимой для обслуживания долга. Наиболее распространенными нормативами, требуемыми финансовыми учреждениями, являются следующие:

- **Коэффициент покрытия долга (DSCR):** Данный коэффициент показывает, в какой степени операционная прибыль проекта покрывает обязательства по обслуживанию долга в течение каждого года²⁷ срока действия контракта. Это соотношение помогает потенциальным кредиторам определить кредитный риск, связанный с проектом. Более высокий коэффициент покрытия обслуживания долга означает, что для покрытия выплат по обслуживанию долга имеется больше операционного профицита, и, следовательно, существует меньше риска для кредиторов. Инвесторы и кредиторы ожидают более высокий коэффициент в секторах, которые воспринимаются как рискованные. Поддержание определенного DSCR может также быть положением кредитного договора или ковенантом в условиях выпуска облигаций, и его снижение может привести либо к увеличению выплат по обслуживанию долга, либо к каким-либо другим средствам правовой защиты. Кредиторы также установят для значения «блокировки» (lock-up), ниже которого DSCR не должен опускаться для осуществления распределений и дефолтное значение - если DSCR окажется ниже последнего, проектная компания считается попавшей в дефолт. Если DSCR проекта падает ниже уровня блокировки (lock-up) из-за недостаточного денежного потока, выплаты акционерам не допускаются до тех пор, пока не будут доступны достаточные средства для того, чтобы DSCR смог вернуться выше порогового значения блокировки. Если DSCR достигает дефолтного значения, кредитор может потребовать погашения долга или даже взять на себя контроль над проектом (вместо акционеров);
- **Коэффициент покрытия на срок кредита (LLCR).** Это соотношение широко используется в проектном финансировании. Данный коэффициент определяется как отношение чистой приведенной стоимости денежных потоков, доступных для обслуживания долга (CFADS), к непогашенной задолженности за весь период кредитования. NPV (CFADS) оценивается только до момента окончательного погашения задолженности. Коэффициент дает оценку кредитного качества проекта с точки зрения кредиторов.
- **Коэффициент покрытия на срок проекта (PLCR)** Коэффициент покрытия на срок проекта (PLCR) представляет собой соотношение чистой приведенной стоимости потоков денежных средств, доступных для обслуживания долга (CFADS), в течение оставшегося срока реализации проекта к непогашенной задолженности за соответствующий период. Это соотношение аналогично показателю LLCR, но в LLCR CFADS рассчитывается в течение планового срока кредита, в то время как денежные потоки для PLCR рассчитываются в течение всего периода существования проекта.

Несмотря на возможные действия, которые могут быть предприняты для максимизации уровня задолженности по проекту (см. Вставка 4.7), коэффициенты обычно устанавливают определенный тип лимита на объем долга, учитывая способность проекта генерировать денежные потоки²⁸.

²⁷ Период анализа может быть короче одного года.

²⁸ В данном примере традиционная схема равномерной амортизации используется для обозначения схемы

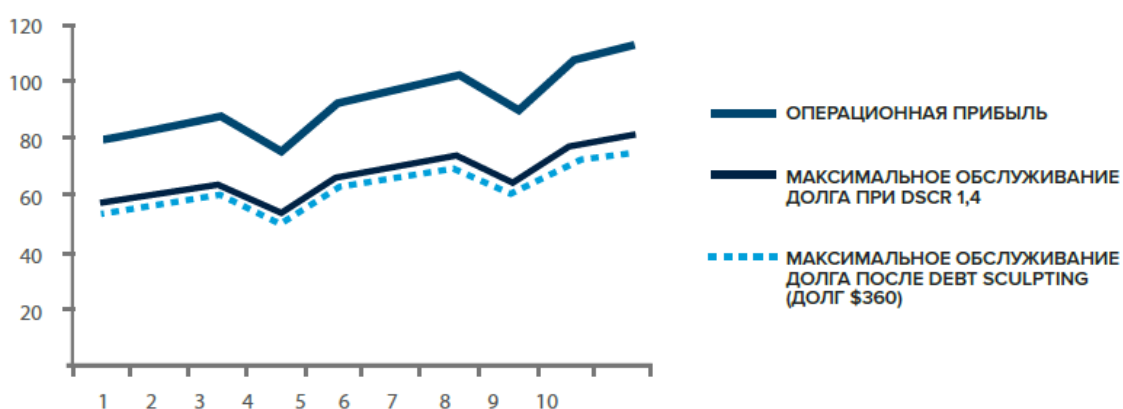
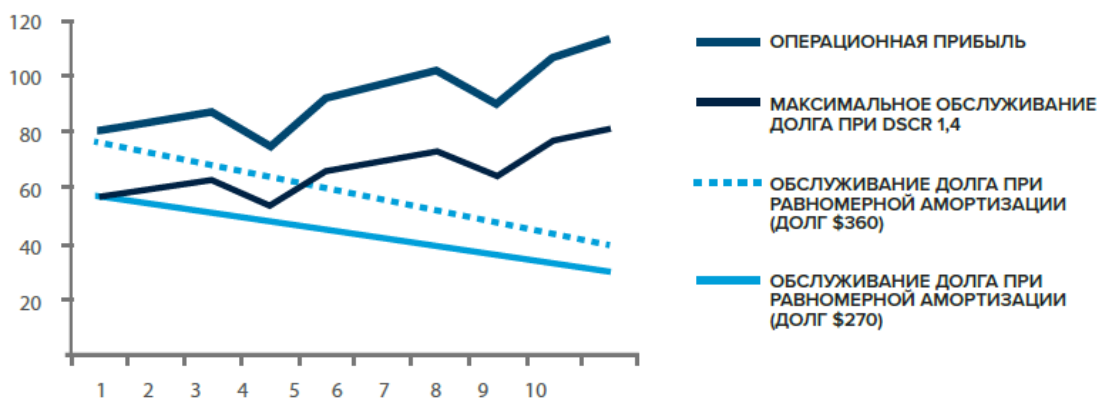
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.7: «Ручное» определение графика погашения долга (debt sculpting)

Распространенный метод финансового моделирования известен под названием «Ручное определение графика погашения долга (debt sculpting)». Он заключается в формировании графиков погашения задолженности с целью оптимизации способности СПК заключать кредитные договоры без нарушения ковенантов, налагаемых банками, в особенности DSCR .

Рассмотрим, например, проект с предполагаемой операционной прибылью, как показано ниже. Стабильно растущая операционная прибыль проекта составит около 5% в год, за исключением 4-го и 8-го лет, в течение которых ожидается снижение выручки в связи с частичным закрытием активов для обновления. Проектная компания ищет финансирование в банке, для которого требуется минимальный уровень DSCR 1.4. Данный ковенант устанавливает максимальный предел ежегодных платежей по обслуживанию долга.

СПК планирует погасить займы минимум на \$360 через 10 лет по 10-процентной процентной ставке в год. Если бы заем был погашен в соответствии с традиционной системой равномерной амортизации²⁸, он соответствовал бы приведенным ниже схемам.

погашения долга, в которой основная сумма долга погашается линейно в каждом периоде. Затем начисленные проценты выплачиваются в полном объеме в каждом отчетном периоде. Поскольку сальдо задолженности уменьшается, процентные ставки также неуклонно снижаются с течением времени. Таким образом, общая сумма долга к погашению также уменьшается.



В этом случае долг в размере \$360 не будет жизнеспособен, так как он нарушает условия $DSCR = 1,4$ в годы с 1-го по 4-й. Фактически, только задолженность в размере \$270 или ниже может быть эффективно привлечена при соблюдении ковенанта, наложенного банком и погашении по графику равномерной амортизации долга.

Однако финансовые консультанты могут осуществить «вручную» (подобно скульптору) определить график погашения, пытаясь увеличить уровень привлекаемого кредита по одному и тому же проекту. Принимая во внимание те же допущения о процентных ставках в 10% годовых и одинаковых сроках погашения, это привело бы к следующему плану погашения долга по желаемым \$360.

«Вылепленный вручную» график погашения долга может позволить увеличить сумму кредита в рамках одного и того же проекта, тем самым максимизируя коммерческую жизнеспособность проекта (см. раздел 8).

Эффективные пороговые значения зависят от рыночной конъюнктуры в каждой стране и секторе. Таким образом, они должны быть приблизительно оценены для оценки коммерческой осуществимости базового сценария с точки зрения

кредиторов, что может быть сделано при поддержке финансового консультанта и/или на основе недавних и аналогичных прецедентов по проектам.

Однако тот факт, что проект может включать требуемый уровень долга, недостаточно для того, чтобы классифицировать его как коммерчески осуществимый. Способность проекта обеспечить соответствующие выплаты инвесторам по линии акционерного капитала также имеют первостепенное значение для привлечения участников конкурса.

8.1.2 Точка зрения инвесторов:

Для инвестора, предоставляющего собственный капитал, проект должен быть одновременно привлекательным с точки зрения кредиторов (bankable) и обеспечивать приемлемую доходность инвестиций с учетом риска проекта. Двумя наиболее распространенными методами, используемыми для оценки коммерческой осуществимости с точки зрения инвесторов, являются расчет чистой приведенной стоимости, основанной на дисконтированном денежном потоке капитала, и внутренняя норма доходности денежного потока капитала. Оба метода основаны на предположении, что для того, чтобы проект считался коммерчески жизнеспособным, инвестиции со временем должны приносить прибыль как минимум на том же уровне, что и альтернативные сопоставимые инвестиции²⁹.

Чистая приведенная стоимость собственного капитала - это сумма будущих потоков денежных средств в пользу инвестора, приведенных к нынешней стоимости, что можно продемонстрировать с помощью следующей формулы:

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{CFt}{(1+i)^t}$$

Где:

- NPV = Чистая приведенная стоимость или сумма значений денежных потоков в сегодняшней валюте;
- CFt = чистая стоимость потоков денежных средств по линии собственного капитала в результате доходов, расходов, обслуживания долга и других параметров, определенных в модели, за каждый период;
- i = ставка дисконтирования или стоимость собственного капитала для инвесторов с течением времени;
- t = номер периода, в течение которого стоимость дисконтируется;
- n = общее количество периодов в денежном потоке.

NPV представляет собой чистую приведенную стоимость, полученную в результате реализации проекта, выше доходности, полученной в результате

²⁹ Э. Р. Йескомб, книга *ГЧП: Принципы политики и финансов* (2007) представляет точку зрения частного сектора по финансовым аспектам ГЧП, включая подробный анализ нескольких факторов, являющихся источниками стоимости для инвесторов. См. главы 7, 8 и 9.

применения ставки дисконтирования. Таким образом, если NPV выше нуля, это означает, что проект будет приносить прибыль инвесторам выше требуемой нормы доходности. Например, если NPV, дисконтированная с годовой ставкой дисконтирования 8 процентов, выше нуля, среднегодовая норма доходности проекта выше 8 процентов. И наоборот, если NPV отрицательна, проект предлагает доходность инвестиций ниже 8 процентов. Если NPV равна нулю, то среднегодовая доходность инвестиций в акционерный капитал будет равна проценту, использованному в качестве ставки дисконтирования.

Наиболее распространенным использованием NPV для оценки движения денежных средств собственного капитала является проверка, является ли это значение положительным. В этом случае проект считается жизнеспособным с точки зрения инвестора **при условии, что в качестве ставки дисконтирования используется минимальное приемлемое значение доходности (minimum threshold) капитала с точки зрения инвестора.**

Другой методологией, которая, в сущности, очень похожа на расчеты NPV, является внутренняя норма доходности (IRR)³⁰. С математической точки зрения, IRR — это ставка дисконтирования, которая делает NPV любого денежного потока равной нулю. Другими словами, IRR — это результат денежного потока, который указывает на отдачу, предлагаемую проектом от инвестированной суммы, и является предпочтительным методом для многих финансовых консультантов.

Таким образом, если показатель IRR собственного капитала в потоке денежных средств **превышает требуемый уровень доходности инвесторов (иногда называемый барьерным показателем - hurdle rate)**, то проект считается коммерчески привлекательным. Если IRR ниже требуемой нормы, проект не является жизнеспособным. Оба метода требуют оценки нормы прибыли, требуемой инвесторами в качестве минимального порога, ниже которого проект не является коммерчески осуществимым³¹.

Определение требуемой доходности инвестора или стоимости собственного капитала не является тривиальной задачей. Теоретически, некоторые из факторов, влияющих на требуемую норму доходности для конкретного проекта, заключаются в следующем.

- Чем выше специфические риски проекта, которые могут повлиять на ожидаемый денежный поток, тем выше требуемая инвесторами доходность капитала;
- Чем выше системные риски, связанные с определенными секторами,

³⁰ Одна из проблем с использованием IRR заключается в том, что ее математическая структура предполагает, что отток денежных средств реинвестируется по той же ставке, что используется для расчета IRR. Поскольку это может не быть разумным предположением, обычно используется альтернативный метод - модифицированная IRR (MIRR). Функция MIRR позволяет отдельно вводить норму реинвестирования и, таким образом, рассчитывать эффективную доходность, предлагаемую проектом. Обсуждение ограничений IRR и использования MIRR см. в книге Э. Йескомба *Государственно-частное партнерство: основные принципы политики и финансирования* (§4.4.2).

³¹ Требуемая инвесторами норма доходности, как правило, выше, чем стоимость капитала для государства или ставка, используемая государством для сравнения различных инвестиционных инициатив.

которые могут повлиять на движение денежных средств или регуляторную стабильность контракта, тем выше требуемая инвесторами доходность капитала;

- Чем выше страновой риск, воспринимаемый инвестором, тем выше требуемая им доходность капитала;
- Чем выше доходность инвестиций с аналогичным профилем риска, тем выше требуемая инвесторами доходность капитала;
- Чем больше гарантий, предлагаемых государством, которые снижают волатильность денежных потоков или ограничивают влияние политических рисков, тем ниже требуемая инвесторами доходность капитала.

Для включения этих тенденций в модель с целью оценки соответствующей нормы доходности требуются специальные знания. Обычным способом определения стоимости акционерного капитала или требуемой доходности капитала является рассмотрение уровней доходности, запрашиваемых инвесторами в предыдущих проектах, аналогичных анализируемому (или, по крайней мере, другим инфраструктурным проектам в стране с аналогичными уровнями риска). Эта информация обычно недоступна для общественности, поэтому важную роль может сыграть информация от консультантов. В тех случаях, когда информация об аналогичных проектах недоступна, может оказаться полезным небольшое тестирование рынка с выходом на потенциальных инвесторов проекта. Наконец, если ни одна из предыдущих альтернатив невозможна, минимальную доходность можно оценить с помощью модели ценообразования капитальных активов CAPM.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.8: Модель определения стоимости капитальных активов (CAPM)

Модель оценки основных средств исследует стоимость акционерного капитала публично торгуемых компаний (также известных как «листинговые» компании).

По аналогии, полученные результаты могут быть применены к другим компаниям, даже если их ценные бумаги не котируются на бирже, так как имеют риски, аналогичные рискам зарегистрированных на бирже компаний.

В соответствии с этой методологией, стоимость акционерного капитала (K_e) может быть оценена как доходность безрискового актива плюс «премия за рыночный риск», скорректированная для отражения волатильности инвестиций по сравнению с волатильностью рынка.

Общее выражение этой модели описывается следующим уравнением:

$$K_e = R_f + \beta x (R_m - R_f)$$

Где:

K_e = Стоимость собственного капитала

R_f = Рентабельность безрискового актива

β = Волатильность анализируемой компании по отношению к рынку R_m = Рыночная доходность

Для оценки доходности безрискового актива обычно используется процентная ставка по государственному долгу (с использованием выпуска долговых обязательств/облигаций со сроком как можно более близким к контрактному периоду, который анализируется).

Рыночную доходность можно получить из данных фондового рынка о доходности компаний, управляющих инфраструктурой, аналогичной анализируемому проекту.

Коэффициент волатильности (β) измеряет вариативность показателей деятельности компании по сравнению с вариативностью рыночных показателей. Фактор Бета обычно оценивается путем регрессии исторических цен акций компаний, которые управляют аналогичной инфраструктурой на рынке.

Источник: Руководство по ГЧП для муниципалитета Рио-де-Жанейро: Скрининг, оценка и аукцион ГЧП (Том 2, раздел III).

IRR, равная или превышающая требуемую норму доходности собственного капитала или NPV, равная или превышающая нуль, представляют собой наиболее часто используемые финансовые показатели для оценки качества денежных потоков с точки зрения инвестора. Однако существуют и другие аспекты, которые могут быть важными факторами принятия решений для инвесторов, анализирующих денежные потоки проекта.

- IRR проекта с учетом возврата **проектного** денежного потока по сравнению с денежным потоком собственного капитала. Это может быть важным показателем качества денежного потока проекта в целом и, следовательно, определяющим фактором стоимости предприятия (может быть использовано для оценки рыночной стоимости акций Проектной компании в случае рассмотрения стратегии выхода инвесторами);
- Номинальный или дисконтированный срок окупаемости, который представляет собой период времени, необходимый для выхода накопленных денежных потоков на нулевой уровень, соответственно, в

номинальном или дисконтированном выражении. Как правило, чем дольше срок окупаемости, тем выше риски, воспринимаемые инвесторами;

- Абсолютный размер инвестиций. Эта переменная может быть ключевым фактором принятия решения, поскольку она может исключить нескольких провайдеров собственного капитала, даже в том случае, если проект обеспечивает очень привлекательный IRR. Некоторые инвесторы могут быть не в состоянии предоставить требуемый объем подписки на акции, если для них он слишком большой, в то время как другие компании могут проводить политику отказа от инвестирования, если требуемый акционерный капитал ниже минимального порога.

Взятые вместе, оценка этих финансовых показателей, а также анализ кредитной привлекательности, позволяют проектной команде наблюдать за проектом с точки зрения частного сектора, что является важным упражнением для того, чтобы гарантировать, что коммерчески осуществимый проект будет в конечном итоге запущен на рынок.

8.2 Оценка коммерческой осуществимости в рамках ГЧП на основе платежей пользователей

В случае ГЧП, оплачиваемого пользователями, при реализации коммерческого обоснования проверяется способность проекта генерировать достаточно денежных средств для покрытия его расходов. В ходе исследования может рассматриваться несколько сценариев в отношении цен, взимаемых с пользователей (если это возможно), или заданной цены, которая не может быть изменена в соответствии с нормативными или правовыми нормами. В любом случае, есть три возможных исхода.

Во-первых, ожидается, что выручки от реализации проекта будет достаточно для соответствия критериям коммерческой целесообразности, описанным в предыдущем подразделе, и в этом случае проект будет считаться осуществимым.

Во-вторых, возможно, что имеется ожидание того, что проект сможет генерировать потоки денежных средств, значительно превышающие выручку, необходимую для коммерческой целесообразности проекта (т.е. проект может оказаться «сверх-осуществимым» (“over-feasible”). В этом случае правительство может рассмотреть возможность соответствующего снижения базовой цены (если это возможно) или предусмотреть платежи, которые частная сторона должна произвести в пользу публичного партнера, с тем чтобы сбалансировать финансовое измерение проекта.

Наконец, ожидаемый доход может оказаться недостаточным для проверки осуществимости проекта с коммерческой точки зрения. Это может быть связано с тем, что перспективного спроса может быть недостаточно даже при таком тарифе, который максимизирует выручку. Например, в транспортном секторе, как правило, существует максимально возможный уровень выручки, после чего рост цен не увеличивает общий доход, поскольку эластичность

спроса выше единицы. Следовательно, сокращение использования перевешивает рост выручки от остальных пользователей. Или это может быть связано с тем, что пользователь может также ограничить свои доходы в силу политических соображений, которые могут диктовать максимальный приемлемый уровень цен, или с тем, что нормативные режимы определяют конкретные ценовые диапазоны.

В этих последних случаях правительства могут отменить проект, пересмотреть его масштабы, скорректировать технические требования (т.е. уменьшить ответственность частного сектора или уменьшить размер или мощность инфраструктуры) или оказать государственную поддержку, обычно в форме прямых государственных выплат проектной компании (см. раздел 1 во вставке 6, посвященный финансированию дефицита жизнеспособности).

8.3 Оценка экономической целесообразности в рамках ГЧП с оплатой государственного сектора

Когда рассматривается режим доходов на основе государственных платежей, анализ экономической целесообразности направлен на определение объема государственной финансовой поддержки, необходимой для удовлетворения потребностей инвесторов и кредиторов.

Это дает прямой прогноз доходов для финансовой модели и структуры основных финансовых обязательств, которые будут проверены в ходе проверки ценовой доступности (раздел 11).

При структурировании предлагаемых государственных платежей проектная команда должна учитывать характеристики, необходимые для удовлетворения показателей коммерческой целесообразности. Например, может возникнуть необходимость рассмотреть различные режимы индексации платежей для повышения соответствия требованиям в отношении коэффициента покрытия.

Однако такие меры следует рассматривать с осторожностью, с тем чтобы не пострадали результаты оценки эффективности расходования средств (VfM) (раздел 16).

8.4 Результаты оценки коммерческой осуществимости проекта

Анализ коммерческой осуществимости дает ряд результатов:

- Для ГЧП с оплатой пользователей он предусматривает следующее:
 - Оценка потенциала проекта по привлечению инвесторов и кредиторов с финансовой точки зрения;
 - Смета государственных выплат (грантовое финансирование или дополнительные сервисные платежи), необходимых, если проект в ином случае не осуществим в коммерческом плане;
 - Оценка возможных платежей закупающему органу, если проект является «сверх-осуществимым», или другие параметры, позволяющие воспользоваться преимуществами «сверх-

- осуществимости», такими как сокращение срока действия договора или снижение платы за пользование;
- Информация, которая может быть использована для оценки целого ряда вопросов финансовой структуры, например, следует ли требовать от закупающего органа авансирования платежей, или они могут осуществляться отложенным порядком.
 - Для ГЧП, финансируемых правительством, оценка коммерческой осуществимости:
 - Указывает уровень финансовой поддержки, такой как оплата услуг и гранты, необходимой для получения коммерчески привлекательного и приемлемого для банков проекта;
 - Предоставляет информацию, которая может быть использована для оценки ряда вопросов финансового структурирования, например, должны ли государственные платежи производиться в зависимости от эксплуатационной готовности или объема предоставленных услуг.

Однако все выводы, сделанные в ходе исследования коммерческой целесообразности, неизбежно несут отпечаток предвзятости в силу субъективного взгляда разработчиков моделей и подвержены искажениям ввиду ограничений исходных допущений модели по следующим причинам:

- Оценка должна осуществляться с учетом ряда факторов чувствительности к ключевым допущениям;
- Многие страны поощряют структурированный диалог с частным сектором на этапе оценки. Данное исследование рынка направлено на проверку принятых допущений и выводов, сделанных в ходе этапа оценки. Некоторые общие практики консультирования с участниками рынка рассматриваются в следующем разделе.

9 Зондирование рынка

Проектная команда должна позаботиться о том, чтобы технико-экономическое обоснование отражало точку зрения потенциального инвестора на проект. Сделанные предположения и базовый сценарий их формирования будут абсолютно неэффективными, если проектная команда не сможет понять источники ценности для частного сектора и основные финансовые и операционные ограничения, с которыми могут столкнуться компании в процессе предоставления инфраструктуры и услуг.

По этой причине многие правительства поощряют проведение ряда мягких тестов реакции рынка или **зондирования рынка (market soundings)** на этапе оценки. По сути, их цель заключается в проверке жизнеспособности проекта в том смысле, что это позволит привлечь участников конкурса и, таким образом, добиться удовлетворительных результатов. В то же время рыночное зондирование также помогает довести статус проекта до сведения частного сектора, что позволяет заинтересованным компаниям начать подготовку к будущему конкурсу.

Кроме того, в ходе этого процесса могут быть получены ценные отзывы, которые могут оказать существенное влияние на финансовую модель, технические требования и предварительную структуру договора.

9.1 Как проводить зондирование рынка

Эффективное зондирование рынка дает возможность структурированного диалога между частным и государственным секторами на ранних стадиях процесса ГЧП. Это не только проверяет жизнеспособность деталей проекта, но и позволяет получить ценные отзывы о том, как следует определять те или иные аспекты проекта для обеспечения участия частного сектора и стимулирования конкуренции.

Ключевые аспекты общего процесса зондирования рынка, влияющие на его успех, заключаются в следующем.

Когда проводить зондирование рынка? Есть оптимальный момент для зондирования рынка. Это не может быть слишком рано во время этапа оценки, когда описание проекта слишком широкое, чтобы дать какое-либо эффективное описание намерений правительства с точки зрения размера, потенциала и состава проекта. Слишком раннее проведение исследования рынка может привести к тому, что правительство будет выглядеть неточным, многие вопросы будут еще не определены и, следовательно, не смогут быть заданы.

Рыночное зондирование также не может произойти слишком поздно, когда определение проекта слишком детализировано, так как оно оставляет мало места для эффективной обратной связи с частным сектором. В результате частный сектор теряет уверенность в своей способности эффективно влиять на этот процесс. Базовое правило заключается в том, что фундаментальные аспекты, описывающие проект (с точки зрения технических требований, финансовой модели и структуры предварительного контракта), должны быть достаточно проработанными перед началом зондирования рынка, но при этом они должны быть достаточно гибкими, чтобы учитывать полученную обратную связь. Можно в целом рекомендовать, что этим критериям как правило соответствует середина этапа Оценка проекта. Зондирование рынка может быть повторено на этапе Структурирование, особенно когда произошли изменения в структуре или когда доработанный контракт необходимо протестировать с соответствующими участниками рынка.

Кого знакомить с проектом? Правительству необходим диалог с опытными поставщиками инфраструктуры и услуг. Это позволяет правительству собирать экспертные заключения о рыночных условиях, технических аспектах проекта и распределении рисков. Опытные инфраструктурные подрядчики могут отсутствовать в отдельных странах, особенно если проект является первым в своем секторе. Хорошей практикой в этом случае является поиск, насколько это возможно, зарубежных подрядчиков, которые могут предложить международную экспертизу в конкретном типе проекта. Следует также выслушать новых участников, рынка особенно для поиска путей устранения

непреднамеренных препятствий на пути конкурентных закупок.

Помимо основных целевых групп (отраслевые игроки, являющиеся потенциальными участниками конкурса), вторая группа адресатов рыночного зондирования — это кредиторы (особенно коммерческие банки), которые могут предложить финансирование для проекта. Они могут поделиться важными соображениями о ключевых факторах коммерческой целесообразности, а также об общих рыночных условиях для конкретного сектора. Правительству также следует рассмотреть вопрос о включении международных финансовых учреждений и многосторонних банков развития в процесс рыночного зондирования, диверсифицируя представление о кредитной привлекательности проекта, полученное от компаний, с которыми проводились консультации. Можно порекомендовать как успешную практику составление и обновление списка потенциальных поставщиков услуг и банков с указанием заявленного или продемонстрированного ими в прошлом интереса к соответствующему сектору и масштабам проекта.

Как проводить рыночное зондирование? Зондирование рынка может принимать различные формы, такие как встречи с отдельными компаниями, общие/отраслевые встречи или письменные коммуникации. Информация может быть предоставлена в виде презентации, информационного меморандума по проекту или даже, на более продвинутом этапе, путем публикации проекта договора для комментариев (когда исследование рынка проводится в рамках этапа структурирования).

Эффективная практика заключается в подготовке официального информационного меморандума по проекту (также известного как проектная записка или резюме проекта) в качестве первого шага для изучения реакции рынка. В этом документе должны быть описаны детали проекта, которые были определены до этого момента, и четко указаны на все еще неопределенные аспекты инициативы. Следует рассмотреть возможность применения очень прозрачного подхода и четко обозначить препятствия на пути реализации проекта. Скрытие слабых мест лишь усугубляет проблемы на более поздних этапах, когда могут возникнуть правовые вопросы из-за близости даты объявления конкурса.

Существует несколько возможных способов обращения к частному сектору после подготовки информационного меморандума по проекту. В любом из этих подходов очень важно поощрять формальный порядок получения откликов компаний, чтобы получить в структурированном виде мнения по возникающим вопросам. Ниже приводятся примеры распространенной практики:

- Информационный меморандум по проекту можно разместить в Интернете, а также направить запрос на предоставление письменных комментариев всем компаниям профиля, соответствующего данному проекту. Следует организовать день открытых дверей проекта (также называемый «отраслевое совещание»³²), в ходе которого компаниям (потенциальным участникам конкурса, а также кредиторам и

³² Когда отраслевые встречи проводятся за пределами страны реализации проекта, они также называются «роудшоу» («road shows»).

консультантам) предлагается посетить информационный центр, посмотреть презентации, сделанные проектной командой, и высказать свои соображения;

- Могут проводиться встречи один на один. Как правило, они дают эффективные результаты. В этом случае основным ориентиром для презентации должен быть информационный меморандум по проекту и сопутствующие материалы. В ходе заседаний должна быть подготовлена подробная документация;
- Проведение опросов или рассылка вопросника заинтересованным сторонам с целью выяснения наиболее важных моментов для органа власти, но при этом необходимо предусмотреть и свободный порядок для выражения участниками рыночного зондирования своей точки зрения по иным интересующим их вопросам.

Какие вопросы следует озвучить? Не существует точных примеров передовой практики в отношении тех аспектов проекта, которые должны быть проверены на основе вовлечения в диалог частного сектора. Все зависит от типа проекта и сектора. В качестве правила рекомендуется тестировать все существенно неопределенные аспекты проекта. Хорошей практикой является включение всех пунктов в информационный меморандум по проекту с акцентом на те аспекты, по которым правительство стремится получить обратную связь. Некоторые общие моменты заключаются в следующем:

- Масштаб проекта, с точки зрения проектирования инфраструктуры и предварительной спецификации выходных характеристик;
- Выявлены основные технические риски, которые могут повлиять на способность потенциальных участников конкурса создать инфраструктурный актив и предоставлять соответствующие услуги;
- Ожидаемые капитальные и операционные расходы;
- Какой предусмотрен платежный механизм и иные источники выручки;
- Общие аспекты или распределение рисков уже определены;
- Финансовые допущения, такие как условия и стоимость долга, а также налоговые и бухгалтерские допущения;
- Предлагаемый график на период с момента принятия решения о закупках до начала оказания услуг;
- Предлагаемая структура контракта, включая распределение рисков.

Фаркахарсон и другие в своей книге *«Как вовлечь частный сектор в государственно-частное партнерство на развивающихся рынках»* приводят перечень практических советов по успешному зондированию рынка. **Этот текст воспроизводится во вставке 4.9 ниже.**

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.9: Топ-10 советов по успешному проведению зондирования рынка

1. ✓	Обеспечьте соответствие процесса зондирования рынка всем применимым правилам закупок.
2. ✓	Тщательно подготовьтесь к любому взаимодействию с рынком, чтобы извлечь максимум пользы из этого упражнения и наилучшим образом представить свой государственный орган всему миру.
3. ✓	Рассмотрите возможность проведения зондирования рынка на ранней стадии проекта и рассмотреть процесс оценки, прежде чем разрабатывать детальные планы закупок.
4. ✓	Выделите время на подготовку необходимой документации. Четко определитесь с вопросами, которые необходимо обсудить с рынком (например, информация о предлагаемом распределении рисков, компенсации и структуре), чтобы рынок имел возможность реагировать на предметные вопросы. Тщательно составляйте и формулируйте вопросы, избегая жаргона.
5. ✓	Четко определите процесс отбора организаций, что будет полезно для процесса зондирования рынка, например, для проведения индивидуальных собеседований или приглашения их к подаче письменных материалов.
6. ✓	Рассмотрите возможность использования индивидуального формата взаимодействия с выбранными организациями; учитывайте тот факт, что им может быть неудобен процесс, предполагающий одновременное обсуждение с двумя или более потенциальными конкурентами. При этом следует заверить все стороны в том, что ни к кому из участников не будет проявлено особое отношение в рамках последующих закупок.
7. ✓	Привлекайте более чем одного человека со стороны государственного органа. Будьте последовательны в том, что вы говорите респондентам, и следите за тем, чтобы встречи документировались; используйте рыночную информацию и обратную связь, что является конечной целью зондирования рынка.
8. ✗	Не тратьте время на получение коммерческих предложений; суть упражнения заключается в выяснении того, что рынок думает о предложении на данный момент. Также не поддавайтесь соблазну разработать проект, соответствующий конкретному предложению.
9. ✗	Не ограничивайте охват зондирования рынка каким-либо образом; стремитесь к широкому выбору участников рынка, например, приглашайте как операторов/компании, связанные со строительством, так и финансирующие организации, если это оправдано. Сохраняйте непредвзятость, концентрируясь на результатах, а не на одном конкретном средстве их достижения.

10. X	Не используйте конкурсную терминологию такую, как «участники конкурса», и не создавайте каким-либо иным образом впечатление, что данное зондирование рынка открывает возможности для участия в конкурсе. На данном этапе цель заключается лишь в сборе информации и поощрении респондентов к тому, чтобы они могли свободно высказывать критические замечания, а не чувствовали, что им необходимо уже соответствовать ожиданиям организаторов конкурса как его потенциальный участник.
-------	---

Источник: Фаркахарсон и другие (2011) «Как вовлечь частный сектор в государственно-частное партнерство на развивающихся рынках»

Несколько стратегических вопросов необходимо учитывать на протяжении всего процесса рыночного зондирования.

Во-первых, проектная команда должна позаботиться о том, чтобы не возникало путаницы в отношении роли рыночного зондирования. Приглашенные компании должны понимать, что они не участвуют в конкурсе и официально не выражают никакой заинтересованности. Кроме того, участие в этом процессе, какой бы подход ни был выбран правительством, не должно давать никаких преимуществ в последующем процессе закупок и не должно предоставлять участникам какую-либо информацию, которая нарушает равные условия для будущих участников конкурса. Об этом должны быть в равной степени проинформированы как компании-участницы, так и компании, не участвующие в процессе зондирования рынка.

Вторым важным стратегическим вопросом является необходимость отфильтровывать рекомендации частного сектора на предмет предвзятости. Вполне естественно предположить, что предоставленные комментарии и отзывы отвечают интересам частных компаний, которые поделились своими соображениями. Проектная группа должна учитывать эту реальность при интерпретации полученных комментариев. Важно подчеркнуть, что цель зондирования рынка заключается в том, чтобы обеспечить возможность проведения закупок на широкой конкурентной основе, а не адаптировать проектные спецификации к требованиям конкретного участника конкурса. В том же контексте, если в целом полученные комментарии сводятся к предложению существенного переноса рисков на сторону правительства, это может создать трудности для позитивных выводов при оценке экономической доступности, а также при оценке наиболее эффективного использования средств (VfM). Таким образом, полученная обратная связь должна быть тщательно обдумана, чтобы избежать манипулирования проектной структурой со стороны отдельных компаний или рынка в целом.

Наконец, команда, ответственная за зондирование рынка, должна обладать опытом, быть осведомленной о проекте и пользоваться уважением рынка, которому она собирается представить проект. Вот почему правительства обычно прибегают к услугам внешних консультантов, имеющих опыт работы в отрасли, в которой реализуется проект, для оказания помощи в проведении эффективного зондирования рынка.

Если принять во внимание эти три стратегических вопроса, то зондирование

рынка является незаменимым инструментом для разработки проекта, способного обеспечить наиболее эффективное расходование средств для пользователей и налогоплательщиков.

Однако риски, связанные с отсутствием прозрачности и стандартов принятия решений, необходимо предвидеть и управлять ими.

9.1.1 Прозрачность и стандарты принятия решений³³

Рассматривая вопрос о необходимости зондирования рынка, проектная группа должна помнить, что близость проектной группы к потенциальным участникам конкурса может вызвать подозрения в коррупционном поведении.

Фактически, следует проявлять крайнюю осторожность, чтобы гарантировать наивысший уровень прозрачности в процессе зондирования рынка. Для этого предлагается использовать некоторых или все перечисленные ниже инициативы.

- Документирование всех заседаний, решений и процедур;
- Предоставление общественности доступа ко всем или выборочным разработанным документам, включая специально созданную веб-страницу, где заинтересованные стороны могут представить свои замечания и предложения (при условии, что они ранее были определены как специалисты или участники отрасли);
- Для целей аудита - ведение полного реестра отзывов, полученных от частного сектора;
- Приглашение ревизионных учреждений к участию в этом процессе, в том числе во встречах с представителями частного сектора;
- Запись встреч с отдельными компаниями на видео для исключительного использования аудиторскими учреждениями.

В некоторых случаях, когда коррупция является актуальной проблемой на рынке инфраструктуры, успешная практика может заключаться в том, чтобы избегать проведения каких-либо встреч с отдельными компаниями и проводить зондирование рынка только с использованием других подходов, упомянутых выше.

9.2 Выходные данные зондирования рынка

Основным результатом зондирования рынка является общее согласование действий правительства и частного сектора на этапе оценки. Это может помочь выявить вопросы, снижающие рыночный интерес к проекту, которые в противном случае стали бы очевидными только на более формальном этапе закупок, что позволяет существенно снизить риски, связанные с неконкурентными процессами конкурсных процедур.

³³ Что касается прозрачности и раскрытия информации в договорах ГЧП, см. отчет Всемирного банка «Раскрытие информации о проектах и контрактах в рамках государственно-частного партнерства».

Зондирование рынка также обеспечивает эффективную и структурированную обратную связь, которая используется при введении в финансовую модель данных о технических требованиях, что позволяет улучшить описание проекта с финансовой и технической точек зрения.

10 Подтверждение экономической целесообразности: Доработка анализа затрат и выгод

Как было описано в главе 3, анализ затрат и выгод (Cost-Benefit Analysis, CBA) должен был быть проведен на этапе идентификации. В этом случае он будет полагаться на предварительные данные. По мере завершения этапа оценки детально прорабатываются некоторые аспекты проекта, имеющие отношение к более точной экономической оценке проекта. Эти аспекты должны быть включены в ранее разработанный CBA, и его результаты должны быть пересмотрены. Как минимум, следующие аспекты должны быть учтены в работе CBA на этапе оценки.

- Подробное описание содержания проекта с точки зрения проектирования инфраструктуры и услуг, которые могут помочь в уточнении идентификации пользователей услуг и других заинтересованных сторон, чьи социально-экономические издержки и выгоды должны быть учтены;
- Оценки «готовности платить», которые в конечном итоге проводятся в рамках оценки спроса, что позволяет более четко прогнозировать экономические выгоды;
- технические спецификации, обеспечивающие гораздо более точную оценку стоимости проекта в течение всего срока службы;
- Оценки рисков, обеспечивающие корректировку экономических данных.

Вся эта информация должна быть включена в анализ затрат и выгод, первоначально проведенный на этапе идентификации. Его выводы являются неотъемлемой частью заключительного оценочного отчета и должны рассматриваться в качестве важного условия для принятия окончательного решения о предоставлении «зеленого света» для запуска конкурсных процедур.

Следует учитывать, что некоторые страны осуществляют полную разработку CBA только на этапе оценки. В этом случае, упражнение, описанное в главе 3, будет проведено с использованием более точных данных, полученных на этапе оценки.

11 Оценка бюджетной осуществимости (ценовой доступности)

Как обсуждалось в главе 2 (раздел 1.8), многие проекты ГЧП имеют те или иные долгосрочные финансовые последствия. Они могут быть в форме прямых обязательств (когда проект частично или полностью финансируется правительством) или условных обязательств (когда риски распределяются в адрес правительства либо прямо в договоре ГЧП, либо в долговых

соглашениях, либо правовым рамочным условиям).

Ценовая доступность проекта (с точки зрения правительства³⁴) означает его способность быть реализованным в рамках текущих и будущих бюджетных ограничений правительства. Этот анализ имеет ключевое значение для принятия обоснованного решения в «зеленом свете» в конце этапа оценки.

11.1 Процесс анализа бюджетной осуществимости (ценовой доступности)

Первым шагом при выполнении анализа бюджетной осуществимости является определение обязательств, принимаемых правительством, по крайней мере, на ежегодной основе, в течение всего срока действия контракта.

Существует два типа обязательств, которые должны быть полностью учтены: прямые обязательства и условные обязательства. Оценка условных обязательств является сложным вопросом, который может быть решен различными методами, описанными в главе 2.

Мероприятие по оценке способности учесть проект в рамках долгосрочного бюджета может быть проведено с трех различных точек зрения. Каждый из них включает в себя специальные тесты, которые должны быть проведены проектной командой и будут описаны ниже.

Сравнение денежных средств по обязательствам с общими прогнозируемыми налоговыми поступлениями правительства;

- Сравнение денежных потоков по обязательствам с прогнозируемыми бюджетными ассигнованиями соответствующего органа власти или отрасли;
- Оценка соответствия возможным общим бюджетным лимитам и ограничениям.

Первое мероприятие представляет собой финансовое сравнение между контрактными обязательствами и общей прогнозируемой налоговой выручкой в год правительства, реализующего проект ГЧП. Как правило, он требует прогноза налоговых поступлений на период действия договора ГЧП. В некоторых финансовых отчетах правительства может предусматриваться среднесрочный прогноз (от трех до четырех лет). Разумным упрощенным методом является предположение о том, что темпы роста последующих доходов равны темпам роста валового внутреннего продукта (ВВП). Данное сравнение демонстрирует относительные обязательства с точки зрения предполагаемых налоговых поступлений и делает вывод в процентном выражении по годам.

Второе мероприятие представляет собой сравнение между принятыми

³⁴ Не следует путать с понятием «ценовая доступность для пользователей», которое оценивает, являются ли требуемые тарифы приемлемыми для целевых пользователей в рамках проекта с поступлением выручки от платежей пользователя. Этот аспект рассматривается ранее в рамках этапа оценки.

обязательствами и бюджетом, выделяемым в год государственному органу, являющемуся стороной договора ГЧП или осуществляющим платежи по такому договору. Такое сравнение должно четко указывать на наличие бюджетных возможностей для выполнения прямых обязательств, а также на создание резервов, необходимых для выполнения условных обязательств.

В некоторых странах существуют бюджетные системы, основанные на обязательствах (или ассигнования на основе обязательств), в которых бюджет, который выносится в парламент на одобрение, включает все расходы на выполнение конкретной программы независимо от ее продолжительности. В этом случае общая сумма прямых обязательств и объем наиболее вероятных условных обязательств должны быть учтены в утвержденном бюджете. Гораздо более распространенными, однако, являются бюджетные системы, основанные на кассовом методе (cash-based) или методе начисления (accrual-based), в которых ежегодные суммы прогнозируются и должны включаться в расходы соответствующего органа власти на текущий год либо на основе метода начисления, либо на основе кассового метода.

Большинство стран консолидируют только среднесрочные бюджеты, рассчитанные на трехлетний или четырехлетний период. Они не отражают в полной мере обязательства в рамках ГЧП, поскольку не только имеют место более поздние долгосрочные обязательства, но и, как правило, они начинаются после создания актива. Это может произойти через много лет после проведения оценки. Таким образом, необходимо адаптировать бюджет, имеющийся в наличии в ходе проведения оценки, с тем чтобы учесть выводы анализа ценовой доступности. Как правило, для этого требуется оценка бюджета соответствующего органа власти или сектора на период действия договора ГЧП. Общей отправной точкой являются прогнозируемые темпы роста ВВП, применяемые к итоговому параметру бюджета, имеющемуся в среднесрочных бюджетных рамках³⁵.

Опять-таки, в ходе реализации проекта получается процентное соотношение между обязательствами и сметным бюджетом соответствующего органа власти на каждый год в течение срока действия договора. Также не существует пороговой величины, признаваемой на международном уровне в качестве надлежащей практики, поскольку капитальные расходы органов власти существенно различаются, а разные отрасли могут иметь более высокую или более низкую склонность к инвестициям. Традиционно закупаемые инфраструктурные проекты могут потреблять бюджетное пространство аналогично проектам ГЧП, особенно в бюджетах по методу начисления, но также и в бюджетах по кассовому методу, когда задолженность погашается из собственного бюджета органа власти. Таким образом, при подготовке рекомендаций по окончательному утверждению в рамках процесса оценки следует принимать во внимание общую сумму обязательств по инфраструктурной политике или по линии неуправляемых бюджетных ассигнований.

³⁵ Подробное обсуждение трудностей, связанных с бюджетированием обязательств по ГЧП, можно найти в следующей публикации: Составление бюджета и отчетность для государственно-частных партнерств, Международный транспортный форум (2013 год).

Третий аспект ценовой доступности заключается в выявлении особых регулятивных ограничений. Многие страны устанавливают максимальные значения или лимиты обязательств по ГЧП. В Соединенном Королевстве, например, установлено несколько пределов объема ответственности в зависимости от органа власти, реализующего проект. Некоторые центральноамериканские страны устанавливают ограничения в отношении обязательств в процентах от их прогнозируемого ВВП. Эти предельные уровни, в конечном счете, направлены на обеспечение объективных показателей бюджетной осуществимости и попытку ограничить «уязвимость» бюджета в связи с обязательствами по ГЧП. Какими бы важными они ни были, они не могут заменить собой всеобъемлющий анализ ценовой доступности, поскольку они, как правило, сосредоточены на формальном и одностороннем измерении проблемы. Бразилия, например, устанавливает лимит, в соответствии с которым обязательства по ГЧП, взятые на себя субнациональным правительством, не должны превышать 5% от общих годовых налоговых поступлений в течение прогнозируемого периода в десять лет. Однако он отражает только прямые обязательства, а в отношении условных обязательств официально не устанавливаются ограничений.

В обобщенном виде во вставке 4.10³⁶ перечислены основные необходимые виды тестов, используемых для анализа ценовой доступности.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.10: Типичные виды тестов ценовой доступности

- Ежегодное сравнение денежного потока по обязательствам по базовому сценарию (прямые + наиболее вероятные условные) с совокупными налоговыми поступлениями.
- Ежегодное сравнение денежного потока по обязательствам с прогнозируемым бюджетом соответствующего органа власти.
- Соблюдение нормативных ограничений.

Эффективная оценка экономической доступности должна охватывать все вышеперечисленные вопросы, с тем чтобы выработать рекомендацию, которая предотвращает чрезмерную подверженность риску и долгосрочные расходы с сопутствующими нежелательными последствиями для государственных финансов.

³⁶ Операционная инструкция: Внедряя Рамочную программу управления фискальными обязательствами государственно-частных партнерств, Группа Всемирного банка (2013) представляет использование некоторых видов оценки осуществимости и обсуждает опыт здорового управления государственными финансами в отношении ГЧП.

11.2 Результат анализа бюджетной осуществимости

Анализ финансовой осуществимости дает два важных результата.

- Во-первых, он оценивает бюджетный эффект проекта с точки зрения прямых и условных воздействий на государственный бюджет. Он также прогнозирует эти последствия с различных точек зрения, обеспечивая всестороннюю оценку государственных обязательств. Эти сведения сами по себе являются ключевой исходной информацией в плане принятия обоснованного решения о зеленом свете в конце этапа оценки;
- Во-вторых, этот анализ представляет собой элемент тщательной надлежащей проверки, которая подтверждает соответствие проекта нормативным аспектам, характерным для каждой юрисдикции, которые ограничивают расходы ГЧП.

Результаты исследования ценовой доступности могут оказать сильное влияние на ряд других элементов общего анализа осуществимости, в частности на коммерческую осуществимость, поскольку может встать вопрос об ограничении рассматриваемых государственных платежей по проектам ГЧП с поступлением выручки от государства. В этом случае структура контракта, финансовая модель или технические требования могут быть пересмотрены с целью переосмысления проекта, с тем чтобы сделать его одновременно коммерчески осуществимым и доступным в ценовом плане.

Несколько стран также ввели различные нормативные положения для оценки общего воздействия проектов ГЧП на долгосрочную устойчивость платежей. Эти правила обычно определяют, следует ли рассматривать ГЧП в общем объеме задолженности страны и если да, то каким образом. Этот вопрос будет рассмотрен в следующем разделе.

12 Анализ влияния на дефицит государственного бюджета и государственный долг

В главе 2 (раздел 1.8.5) представлено обоснование для создания системы учета обязательств и активов, вытекающих из договоров ГЧП. Фактически, многие страны разрабатывают специальные правила, определяющие порядок учета и отчетности по своим финансовым обязательствам.

Таким образом, анализ влияния ГЧП на государственный дефицит и долг в значительной степени зависит от правил, установленных в соответствии с практикой бухгалтерского учета. Такая практика показывает, следует ли учитывать актив ГЧП в качестве государственного актива на национальных счетах, и, следовательно, следует ли признавать и учитывать соответствующие обязательства в качестве государственного долга или нет.

ГЧП с оплатой госсектора создают государственные обязательства, очень похожие на платежи по обслуживанию долга. С точки зрения правительства долгосрочные платежи частному партнеру могут быть очень похожи на потоки денежных средств для погашения займов, которые весьма типичны для традиционно закупаемых инфраструктурных проектов. Кроме того,

большинство активов ГЧП во многих странах с юридической точки зрения считаются активами, находящимися в государственной собственности. В любом случае, независимо от законодательной базы, нет сомнений, что они в значительной степени контролируются государством (прямо или косвенно через положения договора).

Поэтому часто имеются веские основания рассматривать активы, реализованные по контрактам ГЧП, как государственные инвестиции для целей бухгалтерского учета, а если актив отражается на счетах правительства, уместно, чтобы соответствующее обязательство также было отражено в учете. Это создаст статью валового долга в балансе правительства, которая должна быть включена в общую систему контроля за задолженностью каждой страны.

Результат может иметь большое значение для принятия инвестиционных решений, особенно в тех случаях, когда в отношении конкретной страны действуют долговые ограничения или уровень государственного долга близок к соответствующему потолку государственного долга или превышает его. Это может потребовать, чтобы проект не разрабатывался, независимо от соображений наибольшей эффективности расходования средств (VfM), если в результате оценки будет установлено, что актив должен учитываться в национальных счетах. И наоборот, непризнание ГЧП в государственных счетах может привести к смещению акцента в пользу ГЧП как механизма для обхода положений о дефиците и/или долговых ограничениях; это приводит к развитию активов как ГЧП даже для проектов, в которых альтернатива ГЧП является менее эффективной, чем традиционные закупки.

Влияние контрактов ГЧП на государственный долг зависит от национальных нормативных актов, регулирующих систему государственных счетов. Существуют два основных международных стандарта, которые широко используются во всем мире, как будет объяснено ниже. Однако некоторые страны принимают собственные нормативные акты и в некоторых случаях не учитывают влияние активов ГЧП на их государственный учет.

Два широко используемых международных стандарта являются следующими.

- Международные стандарты финансовой отчетности для государственного сектора (International Public Sector Accounting Standard, IPSAS) 32 или аналогичные подходы к учету. В соответствии с этим стандартом, когда публичная сторона контролирует актив, он будет рассматриваться как государственный актив для целей бухгалтерского учета. Обычно все ГЧП с оплатой госсектора, а в некоторых случаях и ГЧП с платежами пользователя будут консолидированы в национальных счетах;
- Правила статистического учета по Европейской системе учета счетов (European System of Accounts) (ESA)95/ESA2010 или аналогичные положения. В соответствии с этим стандартом, когда большинство рисков несет государственный партнер, актив будет рассматриваться как государственный актив с соответствующим учетом государственных обязательств. Обычно, ГЧП на основе платежей пользователя не рассматривается как государственный актив (когда более 50% доходов поступает от пользователей), а платежи со стороны государства могут

осуществляться или не осуществляться, в зависимости от распределения рисков.

12.1 Международные стандарты финансовой отчетности для государственного сектора (IPSAS) номер 32

IPSAS 32 адресно рассматривает концессионные соглашения с оказанием услуг, уделяя особое внимание их последствиям для государственного учета. В руководстве представлен очень комплексный подход, который включает большинство соглашений, определенных как ГЧП для целей Руководства по ГЧП. Так, IPSAS 32 описывает концессионные соглашения об оказании услуг как долгосрочные контракты между правительством и частной стороной, в соответствии с которыми:

- Оператор использует государственное имущество (например, тюрьму, аэропорт или водопровод) для предоставления государственных услуг в течение определенного периода времени от имени правительства;
- Оператор получает компенсацию за услуги, предоставленные за время реализации концессии.

IPSAS 32 охватывает как договоры ГЧП на основе платежей госсектора, так и договоры ГЧП на основе платежей потребителя. Кроме того, IPSAS 32 говорит, что все контракты со следующими характеристиками должны иметь последствия для государственного баланса с точки зрения валовой задолженности.

- Правительство контролирует или регулирует то, какие услуги оператор должен предоставлять на основе использования актива, кому он должен их предоставлять и по какой цене;
- Правительство также контролирует любую существенную долю участия в активах по состоянию на конец срока действия соглашения.

Большинство ГЧП отвечают этим критериям, и именно поэтому, согласно IPSAS 32, ожидается, что большинство ГЧП окажут влияние на совокупный государственный долг.

Независимо от подхода, используемого для принятия решения о воздействии задолженности, влияние контрактов на совокупные фискальные показатели, такие как задолженность, будет варьироваться на различных этапах реализации проекта.

Порядок ведения бухгалтерского учета во многих странах существенно различается. Вместе с тем IPSAS 32 также определяет воздействие контракта на совокупный государственный долг при условии соблюдения критериев для признания долга.

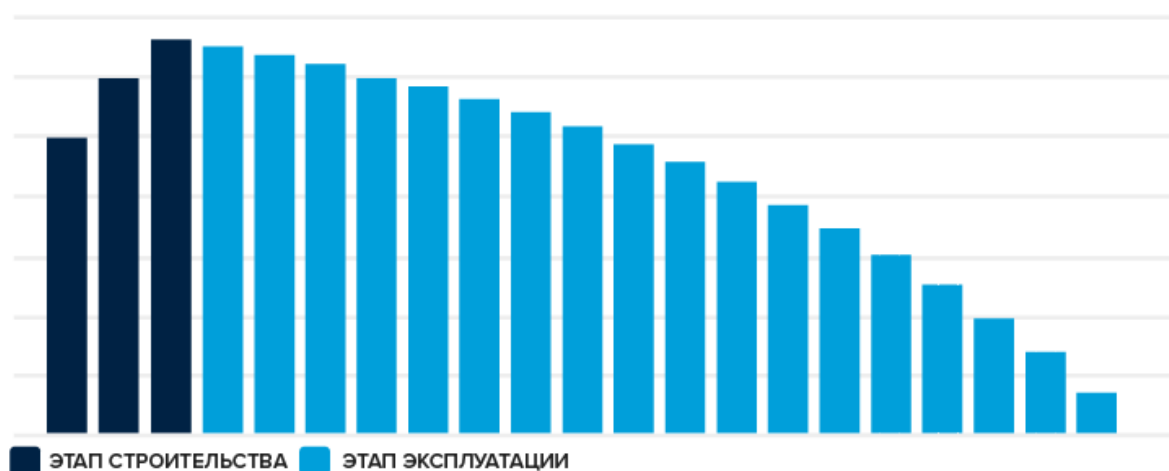
После финансового закрытия договора ГЧП, во время фазы строительства правительство должно включить расходы на строительство в государственный баланс. Сюда также включен нефинансовый актив, что увеличивает валовой долг, но создает нулевой чистый балансовый эффект. После ввода актива в

эксплуатацию долг уменьшается (амортизация долга) на сумму, эквивалентную стоимости каждого государственного платежа, связанного с погашением долга по активу (за исключением процентов и затрат на обслуживание), а стоимость нефинансового актива также уменьшается исходя из ожидаемого срока его службы (амортизация актива). При передаче актива в конце срока действия договора долговой нагрузки не должно остаться, а остаточная стоимость нефинансового актива должна продолжать амортизироваться соответствующим образом.

Для пользователей, оплачивающих ГЧП, общая схема государственного долга в соответствии с IPSAS 32 очень схожа. Однако амортизация долга основывается на потоке тарифных поступлений, используемых для погашения основной суммы долга.

В целом, предельный эффект договора ГЧП на валовой долг будет выглядеть примерно так, как представлено на рисунке 4. 3: если прогнозируется устойчивый поток государственных платежей или выручки, поступающей от пользователей.

РИСУНОК 4.3: Стилизованный план дополнительного воздействия проекта ГЧП на валовой долг Правительства/Государственного партнера органа на срок действия договора



12.2 Стандарты Евростата: ESA2010

Европейская система интегрированных экономических счетов (European System of Integrated Economic Accounts) (ESA 2010) устанавливает правила о том, как страны-члены ЕС готовят национальные счета и производят сопоставимую и однородную бюджетную статистическую информацию. Последней версией является ESA 2010 года - до недавнего времени применялись стандарты, предусмотренные в ESA 95.

В *Руководстве по вопросам государственного дефицита и долга*³⁷ содержатся дополнительные разъяснения в форме более конкретных правил классификации активов (и соответствующих обязательств) в отношении того, должны ли они включаться в национальный или правительственный баланс или нет. Документ предусматривает несколько тестов для оценки необходимого порядка учета каждой сделки ГЧП³⁸.

Во-первых, существует четкое различие между ГЧП на основе платежей пользователя и ГЧП с оплатой госсектора в соответствии с принципами ESA: ГЧП с оплатой пользователя (обычно называемые концессиями в соответствии с принципами национального учета в ЕС) обычно рассматриваются вне государственного баланса. Правила ESA определяют концессию как контракт на проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание (DBFOM), в котором более 50 процентов выручки составляют платежи пользователей.

Основное внимание в нормативных актах ESA уделяется ГЧП с оплатой госсектора, каковыми считается любой вид операций ГЧП, более 50% выручки которого поступает из государственного бюджета.

Контракт будет оцениваться таким образом, чтобы классифицировать актив как государственный или частный в соответствии с принципами распределения рисков и вознаграждения³⁹.

Для этой цели определены три вида (или группы) риска. Это риски строительства, доступности и риски спроса.

Для того чтобы актив ГЧП рассматривался как частный и не учитывался в качестве государственного актива вместе с соответствующим государственным обязательством, договор должен передать частной стороне строительный риск и либо риск доступности, либо риск объема. Этот тест не подразумевает полной передачи риска, но необходимо, чтобы «большая часть риска» была передана. Хотя в руководящих принципах не содержится точного определения того, когда передается большая часть риска, в общих чертах можно сказать, что сохранение части риска государственным партнером может быть совместимо с учетом частных активов, когда эти сохраняющиеся риски явно носят чрезвычайный характер (например, форс-мажорные обстоятельства).

Объяснение всей методологии, которой необходимо следовать, чтобы решить, где классифицировать актив (в рамках или за пределами государственного баланса), выходит за рамки данного Руководства по ГЧП. Тем не менее, для общего видения можно выделить следующие ситуации, которые обычно требуют классификации актива в государственных счетах.

³⁷ Руководство по государственному дефициту и задолженности - введение в действие ESA 2010, Евростат 2014.

³⁸ Сводное описание принципов ESA 95 и замечания по другим стандартам можно найти в документе Режим Евростата для государственно-частного партнерства.

³⁹ Европейский экспертный центр ГЧП (ЕПЕС) *Распределение рисков и учет в балансовых отчетах: Практическое руководство* (2011) содержит контрольный перечень для оценки порядка учета или отражения активов ГЧП в национальных счетах. В настоящем руководстве содержится ссылка на ESA 95, но в целом его принципы, по существу, действительны для ESA2010.

- Для любого проекта, в котором более 50% финансирования приходится на государственное финансирование (т.е. грантовое финансирование, даже если оно отложено, но при условии, что отсроченные платежи по строительству являются безотзывными и не зависят от результатов деятельности);
- Для проектов с государственными платежами в зависимости от объема, когда колебания спроса не оказывают существенного финансового воздействия на проектную компанию и/или когда существует минимальный лимит или минимальный гарантированный уровень платежей, покрывающий значительную часть финансового пакета, независимо от фактического уровня спроса;
- Для государственных проектов, основанных на доступности, когда несоблюдение требований по эффективности не оказывает существенного финансового воздействия на проектную компанию и/или когда существует минимальный лимит или минимальный гарантированный уровень платежей, покрывающий значительную часть финансового пакета, независимо от фактического уровня эксплуатационной эффективности;
- Там, где проект является ГЧП с оплатой госсектора, а проектная компания ГЧП является государственной (т.е. проект представляет собой институциональное ГЧП, как описано в главе 1), и не является независимой компанией с собственным набором счетов и собственным управлением, существенно независимым от правительства.

12.3 Положения об учете активов ГЧП с учетом специфики страны

Несмотря на международное движение в сторону стандартизации практики бухгалтерского учета, все еще существуют значительные страновые расхождения в отношении принятых принципов.

Поэтому влияние ГЧП на бухгалтерскую отчетность может сильно варьироваться. В тех случаях, когда ни один из двух упомянутых международных стандартов не применяется, могут существовать отдельные правила, которые следует учитывать, и в этом случае необходимо необходимым образом адаптировать соответствующий анализ по определению осуществимости.

Также возможно, что не существует специального регулирования порядка учета договоров ГЧП, и общепринятые принципы не касаются договоров ГЧП (или договоров типа ГЧП). В последнем случае нет необходимости в оценке воздействия проекта на государственный долг для целей бухгалтерского учета.

12.4 Результаты анализа воздействия задолженности

Результатом процесса анализа влияния проекта на государственный долг является добавление предельного воздействия проекта с точки зрения расходов к существующему прогнозу национальных расходов, плюс предельно

допустимое влияние на уровень задолженности в национальных счетах.

Затем это будет сверяться с потолком дефицита и/или потолком задолженности, которые могут действовать в соответствующей стране, что, в свою очередь, может означать, что ГЧП может быть или не быть осуществлено.

13 Оценка осуществимости с точки зрения охраны окружающей среды⁴⁰

Инфраструктурные проекты часто оказывают значительное воздействие на окружающую среду в результате строительства и эксплуатации, которое может быть как положительным, так и отрицательным. Воздействие может также включать последующие воздействия за пределами непосредственной проектной территории, а также помимо людей, непосредственно связанных с проектом (вторичные воздействия).

Эти воздействия (включая вторичные воздействия) и соответствующий официальный процесс получения разрешений (который сильно варьируется от страны к стране) являются распространенным источником задержек в реализации проектов ГЧП.

Стратегии снижения экологических рисков, диктуемые утверждающими органами, также являются важным компонентом расходов по проекту, который может снизить ожидаемую отдачу от инвестиций или влиять непосредственно на государственные обязательства в зависимости от режима распределения рисков.

Таким образом, эффективная оценка экологических проблем и структурированная рекомендация по экологической осуществимости проекта является очень важным результатом этапа оценки. Читателям следует также отметить, что в некоторых странах Принципы Экватора⁴¹ могут быть более строгими, чем национальные требования, и многие кредиторы, и все многосторонние банки развития (МБР) будут требовать их соблюдения.

Основная цель комплексной оценки экологических вопросов на этапе оценки заключается в обеспечении того, чтобы экологические соображения были четко учтены и включены в решение о зеленом свете, и чтобы не возникало неуправляемых экологических препятствий на пути реализации проекта. Это позволяет прогнозировать, избегать, сводить к минимуму или компенсировать неблагоприятные биофизические воздействия инфраструктуры. Также очень важно, чтобы были приняты все меры, необходимые для получения экологических разрешений, чтобы избежать ненужных задержек графике реализации проекта.

⁴⁰ Экологические и социально-экономические вопросы также часто рассматриваются совместно в рамках концепции Оценки воздействия на окружающую среду и общество (ОВОСС). Тот факт, что в настоящем Руководстве по ГЧП эти две области оценки объясняются отдельно, не означает, что совместный подход к оценке не является в равной степени уместным.

⁴¹ Принципы Экватора представляют собой систему управления рисками, принятую финансовыми учреждениями для определения, оценки и регулирования экологических и социальных рисков в проектах. См. по адресу: <http://www.equator-principles.com/>.

В последнее время некоторые кредиторы и другие финансовые учреждения (например, многосторонние банки развития) ввели в действие собственные экологические требования, в связи с чем проекты, которые они финансируют или поддерживают, должны отвечать экологическим стандартам, которые могут отличаться от стратегий смягчения последствий, предусмотренных официальным процессом утверждения⁴². Если ожидается, что участники конкурса захотят или должны будут рассчитывать на финансирование со стороны конкретного финансового учреждения или класса финансовых учреждений, имеет смысл вникнуть в экологические требования этих учреждений и включить их в процесс оценки для обеспечения соответствия проекта критериям финансирования из этого конкретного источника.

13.1 Процесс оценки осуществимости с экологической точки зрения

Проектная команда, как правило, совместно со специализированными консультантами, должна решить фундаментальный вопрос в ходе анализа экологической осуществимости проекта: существует ли какой-либо конкретный аспект проекта, который делает невозможным получение экологических разрешений или затраты на их получение запретительными⁴³?

Для адекватного подхода к этому вопросу необходимы четыре шага. Они позволяют проводить эффективную оценку экологических аспектов проекта ГЧП.

Первым шагом является выявление всех правовых и нормативных аспектов, имеющих отношение к получению экологических разрешений. Для этого требуется анализ институциональной среды страны, в которой будет осуществляться выдача разрешений. Ответственность за утверждение может принадлежать наднациональным учреждениям (например, Европейскому Союзу), централизованным учреждениям национального правительства или субнациональным правительствам, и этот процесс может включать несколько уровней утверждения.

По сути, каждая страна устанавливает свои собственные экологические нормы и определяет стандарты, которым должны соответствовать инфраструктурные проекты, а также определяет процессы получения разрешений, включая определение компенсационных мер. На данном этапе проектной группе необходимо провести тщательную и подробную оценку этих правил, в частности, с целью выявления следующих аспектов.

- Каковы этапы получения экологического одобрения?
- Какой уровень детализации требуется на каждом из этих этапов?
- Каково содержание экологической экспертизы, необходимой для получения разрешений?

⁴² Некоторые из этих проблем нашли отражение в Принципах Экватора (<http://www.equator-principles.com>).

⁴³ В некоторых странах процесс анализа воздействия на окружающую среду интегрирован с анализом социального воздействия (представлен в разделе 14).

- Каковы отраслевые требования?
- Сколько времени займет этот процесс, учитывая размер и сектор проекта?

После полного отображения экологических норм, касающихся конкретного сектора проекта, в соответствии с передовой практикой предлагается разработать журнал экологических требований, который будет служить руководством по проведению комплексной экологической экспертизы проекта.

Вторым шагом является тщательная комплексная проверка с целью выявления, описания и, насколько это возможно, количественной оценки воздействия проекта на окружающую среду. Некоторые страны называют это мероприятие Оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС).

ОВОС должна представлять собой официальный отчет, в котором всесторонне рассматривается воздействие проекта на окружающую среду. Этому документу также необходимо решить проблемы, выявленные в экологическом журнале. Его содержание в значительной степени зависит от отрасли и специфики проекта. Однако, как правило, он включает в себя следующее.

- Полное описание территории, на которую окажет влияние проект, с тем чтобы охарактеризовать основные уязвимые экологические факторы до начала строительства инфраструктуры. Сюда должны включаться как физические (земля, вода и др.), так и биологические (флора, фауна и др.) характеристики территории.
- Анализ воздействия проекта на окружающую среду на ранее описанную территорию (включая прямое и вторичное воздействие), краткосрочное или долгосрочное воздействие, а также временные или постоянные последствия. Эти последствия, в зависимости от характера инфраструктуры, могут включать выбросы парниковых газов, нарушение состояния фауны, вмешательство в водные пути, удаление сточных вод и так далее;
- Определение последствий строительства актива с точки зрения его основных ресурсов, таких как материальное потребление, водопотребление и источники энергии;
- Полное описание физических и биологических аспектов территории после строительства и эксплуатации инфраструктуры.

Третий шаг заключается в определении стратегии смягчения конкретных последствий. Следует уделять особое внимание наиболее значительным экологическим последствиям и определять механизмы для их минимизации. Они могут включать обратную связь по техническим требованиям для изменения решений на уровне проектирования (инфраструктуры или выходных характеристик), когда такие изменения могут значительно снизить экологические издержки.

Например, небольших изменений в проектировании дорог может быть достаточно для того, чтобы избежать ценного региона, расположенного в верховьях рек, что значительно уменьшит соответствующее воздействие на окружающую среду.

Эта стратегия смягчения последствий должна также быть сосредоточена на мерах по компенсации неизбежных экологических последствий, таких как посадка деревьев в условиях обезлесения. Цель здесь заключается не в нейтрализации воздействия на окружающую среду, а в смягчении непредвиденных последствий с учетом нормативных требований, которые необходимо будет учитывать при окончательном согласовании природоохранных мероприятий.

Четвертым шагом является получение, где это возможно, экологических разрешений и окончательных согласований, необходимых для строительства инфраструктуры. Следует признать, что во многих случаях невозможно получить окончательные экологические разрешения на этапе оценки, поскольку уровень информации, требуемый природоохранными органами, может быть доступен только на более поздних этапах процесса ГЧП, особенно для крупных проектов. Кроме того, в некоторых странах расходы на получение полных исследований и документации для получения экологических разрешений исключительно высоки, особенно в рамках экологически сложных проектов. В этих случаях разрешения не следует инициировать до принятия решения о зеленом свете для закупок по проекту в конце этапа оценки.

Таким образом, в большинстве крупных инфраструктурных проектов оценка экологической целесообразности, проведенная на этапе оценки, не обеспечит уровень детального экологического исследования, необходимого для получения полного одобрения.

Следует отметить, что эффективная практика заключается в получении экологических разрешений, по крайней мере в предварительном или «временном» режиме, до начала осуществления проекта. Фактически, чем выше степень определенности в отношении экологических разрешений до этапа закупок, тем менее рискованным и более эффективным будет процесс закупок.

Независимо от этого, официальное утверждение (на данном этапе), анализ нормативно-правовой базы и оценка воздействия проекта на окружающую среду должны дать ответ на следующие вопросы.

- Каковы общие затраты на экологическое лицензирование с точки зрения будущих исследований?
- Каковы затраты на компенсационные меры?
- Каково предполагаемое время получения полного экологического лицензирования?

Ответы на эти вопросы являются ключевым результатом этой работы, и они в значительной степени способствуют повышению качества информации, рассматриваемой на заключительном этапе принятия окончательного решения по программе «Зеленый свет» в конце этапа оценки.

13.2 Результаты экологической оценки осуществимости проекта

Анализ экологической осуществимости должен дать обоснованную рекомендацию относительно экологической жизнеспособности проекта, т.е. если он может получить необходимые разрешения и, если это возможно, по разумной цене.

Эта работа также позволяет сократить воздействие проекта на окружающую среду, внося свой вклад в разработку технических требований, что в значительной степени способствует устойчивости инициативы.

В некоторых случаях, для более простых и мелких проектов, экологическая оценка на данном этапе дает полное и окончательное экологическое одобрение. Маловероятно, что это произойдет в более крупных и сложных проектах. В последнем случае должна быть составлена четкая дорожная карта для получения одобрения.

Наконец, экологическая осуществимость предлагает очень важный набор исходных данных, как для финансовой модели, так и для технических требований.

14 Оценка социальной осуществимости

Оценка воздействия проекта на жизнь людей, живущих и работающих в зоне влияния проекта, неразрывно связана с оценкой его осуществимости с экологической точки зрения.

Анализ социального воздействия (или оценка социальной осуществимости) может быть очень важной частью общей оценки проектов ГЧП, поскольку многие инфраструктурные инициативы вызывают серьезные негативные воздействия на сообщества вокруг площадки, на которой они реализуются.

Анализ социального воздействия — это исследование, направленное на выявление и анализ такого воздействия с целью понимания масштабов и охвата социальных воздействий проекта. Она также обеспечивает, насколько это возможно, смягчение этих воздействий и в полной мере учитывает их в решении о предоставлении «зеленого света».

Анализ социальных последствий значительно снижает общие риски проекта, поскольку он помогает уменьшить сопротивление, усиливает общую поддержку и позволяет получить более полное представление о затратах и выгодах проекта.

Однако анализ социального воздействия может быть дорогостоящим и отнимать много времени, поэтому полный процесс анализа не может быть оправдан для всех проектов. Как минимум, все проекты требуют анализа проектных данных на этапе оценки с целью определения наличия существенных социальных воздействий. Если таковые выявляются, следует провести полный анализ социального воздействия.

14.1 Сфера анализа социального воздействия

Анализ социального воздействия может охватывать очень широкий круг вопросов, связанных с изменениями в социальных, экономических и культурных условиях, в которых живет и работает окружающее сообщество. Конкретные виды социальных проблем и возможные воздействия, связанные с проектом, могут значительно варьироваться в зависимости от характера проекта, его масштаба и местоположения.

Другими словами, у разных проектов может быть совершенно разный перечень социальных проблем. Например, школьный проект в отдаленной сельской местности может иметь гораздо более узкий набор социальных последствий, чем строительство платной дороги, пересекающей несколько населенных пунктов. Во всех случаях опытные профессионалы должны использовать свое техническое суждение для определения того, какие вопросы должны быть предметом расследования. Ниже приведен минимальный перечень социальных проблем, которые должны быть рассмотрены в рамках исследования социальной осуществимости проекта.

- Приведет ли проект к каким-либо демографическим перемещениям населения или демографическим изменениям, таким как изменение размера сообществ, затрагиваемых проектом?
- Будет ли проект существенно изменять экономическую структуру местной экономики или приведет к каким-либо существенным изменениям в относительных ценах, таким как стоимость земли? Какие социальные последствия могут иметь эти экономические изменения?
- Произойдут ли значительные изменения в общем доступе общин к природным ресурсам, таким как питьевая вода и энергия?
- Имеются ли у местного населения эффективные механизмы влияния на решения в отношении долгосрочных последствий проекта в таких областях, как регулирование землепользования, переговоры по коммерческим сделкам и другие подобные вопросы?
- Будет ли проект увеличивать или уменьшать спрос на общественные блага или услуги, такие как образование или здравоохранение?
- Существуют ли группы (коренные народы, женщины, этнические меньшинства и т.д.), на которые проект окажет дифференцированное воздействие?
- Будет ли проект мешать местному рынку труда во время или после строительства?
- Имеет ли опыт работы сотрудников проекта (например, городских, образованных, квалифицированных, говорящих на иностранном языке, экспатриантов, приверженцев различных обычаев и т.д.) существенное отличие от местного населения и может ли это привести к недопониманию и конфликтам?
- Повредит ли приток новых участников проекта традиционным социальным структурам и создаст ли он нежелательные последствия, такие как преступность, насилие, болезни или конфликты, связанные с религиозным и этническим напряжением?

Ответы на эти вопросы могут помочь определить степень воздействия, а также любые неуправляемые социальные препятствия, стоящие перед проектом. Это позволяет предвидеть любые неблагоприятные социальные последствия инфраструктуры, а также избежать, минимизировать или компенсировать их. Во вставке 4.11 приведены шесть принципов оценки социального воздействия.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.11: Шесть принципов оценки воздействия на социальную среду (ОВСС)

Принцип 1: достигать широкого понимания местного и регионального населения и условий, которые будут затронуты предлагаемыми действиями, программами или политикой.

Принцип 2: сосредоточьтесь на ключевых элементах среды обитания человека, связанных с предлагаемым действием, программой или политикой.

Принцип 3: оценка воздействия на социальную сферу основана на надежных и воспроизводимых концепциях и методах научных исследований. Процесс оценки воздействия на социальную сферу основывается на подходе, согласно которому качественные научные исследования содействуют принятию информированных и более оптимальных решений.

Принцип 4: предоставлять качественную информацию для использования в процессе принятия решений. Подход к использованию качественных научных исследований требует сбора качественных данных, отражающих все проблемы и точки зрения, а также четкого, целостного и транспарентного анализа информации и альтернатив.

Принцип 5: обеспечить полное описание и анализ любых вопросов экологического законодательства. Специалисты по оценке воздействия на социальную сферу должны определить группы населения, находящиеся в неблагоприятном положении, группы риска и меньшинства (например, по расе, национальному происхождению, полу, инвалидности и религии), затрагиваемые предлагаемыми действиями, программами или политикой, и включить информацию об этих группах населения в описание и анализ оценки воздействия на социальную сферу.

Принцип 6: осуществлять мониторинг и оценку проекта, программы или политики и предлагать меры по смягчению последствий в случае необходимости. Использовать план исследований и базы данных, созданные для оценки воздействия, что должно обеспечить основу для мониторинга и оценки фактического воздействия выбранной альтернативы (проекта).

Источник: Принципы и руководящие положения по оценке социального воздействия в США, Межорганизационный комитет по принципам и руководящим положениям по оценке социального воздействия. (2003)

14.2 Процесс анализа социальных воздействий

Процесс анализа социальных воздействий регулируется во многих странах в рамках оценки инфраструктурных проектов. Поэтому проектная команда должна следовать всем применимым правовым или нормативным правилам. В некоторых юрисдикциях процесс оценки социальной осуществимости называют оценкой социального воздействия, иногда интегрированной с оценкой воздействия на окружающую среду, а иногда отделенной в качестве независимой оценки.

Как и в случае с Оценкой воздействия на окружающую среду, особенно для крупных проектов, может оказаться невозможным завершить всю оценку социального воздействия на этапе Оценки. Однако очень важно, чтобы эта работа была значительно продвинута до принятия решения о зеленом свете, чтобы одобрение было получено на основании достаточно четкого представления о социальных последствиях и всех возможных стратегиях смягчения их последствий.

Независимо от того, интегрированы они или нет, этот вид анализа обычно включает в себя следующие этапы⁴⁴.

Первым шагом является тщательное выявление лиц, проживающих и/или работающих в зоне влияния проекта, включая составление карты расположения соответствующих сообществ и учет их социально-экономической и культурной связи с местом, где будет осуществляться проект. Этот первый шаг также включает в себя составление перечня социальных проблем, подлежащих рассмотрению (перечень вопросов, представленный в разделе 14.1, следует считать минимальным).

Вторым шагом является установление социального базиса, который указывает на статус вопросов, подлежащих рассмотрению до начала реализации проекта. Все вопросы, выявленные на первом этапе, должны быть включены в социальное описание затрагиваемых сообществ. См. текстовую вставку 4.12.

⁴⁴ Один из примеров аналогичного процесса можно найти в материале Рамочные условия в области инфраструктуры штата Куинсленд, Австралия, (2011).

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.12: Методы получения данных для показателя исходных социальных условий

Вторичные данные

Базовые исследования обычно начинаются с обзора вторичных данных. Вторичные источники обычно включают камеральное исследование с использованием ряда источников: официальных данных (таких как топографические и тематические карты, результаты переписи населения и другие правительственные данные), исследовательских отчетов, исторических текстов и другой имеющейся документации о демографических тенденциях и истории населения и района. Хорошей отправной точкой является использование вторичных источников; однако в любом случае, когда существенными социальными, экономическими или культурными факторами могут быть существенные социальные, экономические или культурные проблемы, одного лишь использования вторичного материала недостаточно. Необходимо провести полевые исследования, чтобы полностью установить соответствующий социальный фон и обновить информацию, которая может перестать быть актуальной.

Консультации с общественностью

Консультации с общественностью — это процесс двусторонней связи междукупающим органом и общественностью в целях совершенствования процесса принятия решений и содействия взаимопониманию посредством активного участия отдельных лиц, групп и организаций, заинтересованных в проекте и его результатах. Консультации с общественностью играют важнейшую роль в повышении осведомленности о воздействии проекта и достижении согласия в отношении управленческих и технических подходов в целях получения максимальных выгод и уменьшения негативных последствий. Для покупающего органа проведение консультаций с затрагиваемыми сторонами на раннем этапе и часто на протяжении всего процесса разработки имеет смысл с коммерческой точки зрения, и во многих случаях это может привести к снижению финансовых рисков и задержек, созданию положительного общественного мнения и увеличению социальных выгод для местных сообществ. Опыт показывает, что процесс вовлечения заинтересованных сторон в качестве средства построения отношений зачастую столь же важен, как и анализ, полученный в результате такого вовлечения.

Методы вовлечения и анализ заинтересованных сторон

Методы вовлечения, такие как совместная оценка сельских районов (СОСР) и планирование землепользования на основе широкого участия, могут быть особенно полезны на начальных этапах определения сферы охвата и планирования. Методы СОСР являются хорошим средством создания конструктивной основы для диалога с сообществом. Это полезно для раннего

выявления проблем и создания основы для совместной разработки мер по смягчению их последствий или других мер по развитию. Совместные методы могут выявить ключевые вопросы для дальнейшего рассмотрения в ходе базового обследования. Методы СОСР способствует повышению осведомленности исследователей о местных знаниях и представлениях, а также помогает адаптировать вопросники, чтобы сделать их актуальными для местного населения. В нем также подчеркивается важность участия местного населения в планировании и обратной связи. Некоторые примеры инструментов СОСР включают полуструктурированные интервью, совместное картирование, составление диаграмм Венна, устные и документированные жизнеописания, а также анализ источников средств к существованию.

Качественные методы

Качественные методы связаны с восприятием людей, то есть с тем, как они воспринимают себя и окружающий их мир. Качественные методы интервью используются для ознакомления с социальными институтами и организациями сообщества, включая местные механизмы принятия решений и организацию руководства. Качественные исследования могут быть использованы для получения описательной информации по таким темам, как источники средств существования домохозяйств, социальная дифференциация, этнические меньшинства, линии солидарности и конфликтов, роль женщин, вопросы ключевых ресурсов, местные представления о проекте и многое другое. Они также служат для улучшения и проверки количественных данных.

Количественные методы

Количественные исследования служат для определения базовых показателей ключевых социальных параметров, которые могут быть использованы в дальнейшем в качестве показателей для измерения социальных последствий. Количественные методы обычно используются для получения данных о: активах домохозяйств; потоках доходов и стратегиях выживания; уязвимых лицах и домохозяйствах; роли женщин и детей в разделении труда; степени экономической зависимости от земли и местных ресурсов; составе домохозяйств и демографии; характеристиках здоровья и образования; квалификации рабочей силы и так далее.

Источник: Адаптировано из Практического руководства IFC: Рассмотрение социальных аспектов проектов частного сектора, 2003 г.

Третий шаг заключается в оценке воздействия проекта на выявленные сообщества в зоне влияния. Это достигается путем прогнозирования существующего исходного уровня в будущем с проектом ГЧП и без него, а

также сравнения вопросов, которые были определены как актуальные для конкретного проекта. Рекомендуемая практика предполагает необходимость классификации каждого выявленного воздействия с точки зрения его относительной важности, принимая во внимание число пострадавших и масштабы причиненного ущерба. Это позволит упорядочить или расставить воздействия по приоритетности с точки зрения их относительной социальной значимости.

Некоторые проекты имеют особенно очевидные негативные социальные последствия, требующие изучения проблем с особой осторожностью и вниманием. Так обстоит дело, например, в проектах, требующих экспроприации земель и принудительного переселения, особенно крупных общин и тех проектов, которые вмешиваются в жизнь общин коренных народов и их объектов культурного наследия. В этих случаях в рамках анализа социального воздействия необходимо выделить все издержки, которые эти сообщества понесут, применяя комплексный подход.

Четвертым шагом в разработке ОВСС является определение стратегий смягчения негативных воздействий, выявленных на предыдущих этапах. Это приводит к разработке плана социальных действий в рамках ОВСС. См. текстовую вставку 4.13.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.13: Стратегия определения последовательности социальных действий

В Практической записке IFC по рассмотрению социальных аспектов проектов частного сектора (2003 г.) предлагается стратегия последовательности для определения действий, которые должны быть учтены в плане социальных действий.

«Первым шагом в этой последовательности является предоставление приоритета предотвращению воздействия. Социальных воздействий часто можно избежать, внося изменения «у источника», то есть, в самом начале. Например, выбрав альтернативную площадку для проекта или модифицировав проект. Второй шаг направлен на снижение или минимизацию воздействия, которого невозможно избежать. Снижение воздействия достигается за счет реализации специальных мер, таких как звукоизоляция домов в зоне шумового воздействия аэропорта, регулирование дорожного движения, применение технологий пылеподавления, минимизация земельных требований и т.д. На третьем этапе в последовательности, когда негативное воздействие неизбежно, люди, затрагиваемые проектом, должны получить адекватную компенсацию (включая покрытие расходов на замену и восстановление средств к существованию, если это необходимо)».

В плане должна быть указана рекомендуемая стратегия и базовая оценка затрат на ее осуществление, а также их распределение по временным периодам.

14.3 Результаты оценки воздействия на социальную сферу

Оценка воздействия на социальную сферу должна выявить воздействие проекта на общество и классифицировать его по степени значимости. В нем также содержатся рекомендации по действиям, которые могут предотвратить, минимизировать или компенсировать негативное социальное воздействие проекта.

Процесс проведения оценки также способствует проведению консультаций, которые играют важную роль в обеспечении легитимности проекта среди общин, которые он непосредственно затрагивает.

Оценка указывает на действия по смягчению воздействия, некоторые из которых могут быть осуществлены на самом этапе оценки, что приведет к изменениям в технических требованиях, дизайне проекта или других его аспектах. В других случаях он может рекомендовать меры, которые следует принять частному сектору, и в этом случае следует подготовить смету расходов, которая будет рассматриваться в качестве одного из источников данных для финансовой модели.

Наконец, оценка социального воздействия указывает на общие негативные социальные последствия, которые не могут быть смягчены, и представляет их в качестве сведений, которые необходимо принять во внимание при принятии решения о предоставлении зеленого света по закупке проекта.

15 Оценка юридической осуществимости

Проектная команда провести тщательный анализ правовых вопросов, связанных с проектом, по нескольким измерениям. Должна быть проведена тщательная надлежащая экспертиза для обеспечения того, чтобы все прогнозируемые юридические требования, которые не были или не будут учтены в других оценочных мероприятиях, были приняты во внимание при разработке проекта.

Основные цели юридического анализа осуществимости заключаются в следующем.

- Обеспечить реализуемость проекта в юридическом плане;
- Содействовать управлению рисками с указанием рисков и препятствий, которые необходимо устранить в рамках технического анализа, финансовой модели и/или анализа эффективности использования средств (VfM);
- Насколько это возможно, избежать существенных проблем в разработке и реализации проекта, указывая требования, которые необходимо принять во внимание на последующих этапах процесса ГЧП.

15.1 Процесс анализа юридической осуществимости и проведения юридической надлежащей экспертизы

Процедура надлежащей экспертизы должна гарантировать, что процесс закупок по проекту был проведен в соответствии с требованиями действующего законодательства, как на национальном, так и на международном уровне, и что ключевые аспекты проекта были проанализированы с юридической точки зрения. Для того чтобы оценить юридическую осуществимость проекта, надлежащая экспертиза должна включать, по крайней мере, три важных этапа, как описано ниже.

Первая задача - **анализ применяемой правовой базы**. Это включает в себя определение и анализ соответствующих законов и нормативных актов, которые могут повлиять на проект. Ниже перечислены некоторые из требующих пересмотра правовых и нормативных аспектов.

- Законодательство, наделяющее полномочиями в сфере ГЧП, особенно в отношении специфических требований, предъявляемых к проектам, таких как минимальная стоимость капитала и максимальный срок действия договора;
- Законодательство о государственных закупках, которое может быть частично применимо, особенно при поиске общих руководящих принципов заключения договоров и осуществления закупок;
- Законодательство, касающееся иностранных инвестиций, собственности и трудовых отношений;
- Законодательство, связанное с планированием землепользования и экологическим законодательством;
- Отраслевое законодательство, например, законодательство об исправительных учреждениях, может регулировать вопрос о том, может ли ГЧП в тюрьмах осуществляться частным сектором;
- Правовые аспекты урегулирования споров и интеллектуальной собственности, в частности;
- Законодательство, касающееся предоставления права собственности/контроля над государственным имуществом или ответственности за предоставление государственных услуг третьим лицам;
- Правовой режим источников дохода, связанных с концессией.

Эти обзоры должны содержать, во-первых, исчерпывающий перечень требований, предъявляемых к проекту и учитываемых при проведении других технико-экономических обоснований, таких как технические требования и анализ коммерческой осуществимости. Во-вторых, они должны указывать, когда для этого есть основания, на необходимость внесения любых изменений в законодательство или нормативные акты и, в случае необходимости, указывать процесс, посредством которого эти изменения могут быть осуществлены, и оценивать время и ресурсы, необходимые для содействия этим изменениям.

Вторая задача заключается в **оценке правовой готовности закупающего органа**. Хотя этот конкретный вопрос, возможно, уже рассматривался, на данном этапе важно рассмотреть вопрос о том, имеет ли данный орган, осуществляющий закупки, и другие участвующие учреждения достаточные юридические полномочия для запуска проекта или его предоставления соответствующих согласований. В некоторых странах вопросы юридических полномочий также применимы к формальной ответственности за проведение оценки. Как описано в главе 2.18, некоторые страны располагают официальными требованиями к проведению анализа осуществимости (подготовке технико-экономического обоснования). В этом случае могут существовать требования в отношении того, какие государственные органы должны быть включены в этот процесс и каким образом. Таким образом, юридическая экспертиза должна четко определить, какие органы власти должны быть вовлечены и в какой степени в каждом конкретном случае.

Третья задача - **углубленный правовой анализ основных проблем проекта**. Крупные инфраструктурные проекты часто имеют особенности, имеющие значительные правовые последствия. Поэтому в ходе оценки очень важно оценить соответствие некоторых аспектов проекта общим правовым рамкам. Особое внимание следует уделять юридической осуществимости:

- Финансовых составляющих проекта;
- Вопросы, которые рассматриваются как имеющие важное значение для коммерческой жизнеспособности, включая возможность финансирования проекта;
- Использование земли и существующих активов;
- Потенциал исковых претензий в отношении прав собственности на землю (распространенная проблема в странах со сложными или недокументированными системами собственности на землю);
- Права других пользователей (например, государственной нефтяной компании, владеющей трубами, проложенными под землей; дорожный переход, расположенный под проводами электропередачи и т.д.);
- Вопросы занятости;
- Налоговые и бухгалтерские вопросы, рассматриваемые в финансовой модели.

Во вставке 4.14 приведены примеры конкретных вопросов из этих категорий.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.14: Примеры отдельных вопросов проекта, подлежащих рассмотрению в ходе юридической экспертизы	
Категория	Пример правовых вопросов
Финансовые аспекты	<ul style="list-style-type: none"> • Юридическая осуществимость выбранного вида государственной поддержки или гарантий там, где это необходимо. • Процесс согласования государственной поддержки и участия органов власти. • Правовые ограничения и ограничения для взимания платы с конечных пользователей из

	<p>частного сектора, если это применимо.</p> <ul style="list-style-type: none"> Юридическая возможность развития сопутствующего бизнеса (реклама, розничная торговля, досуг и т.д.).
Коммерческая осуществимость	<ul style="list-style-type: none"> Возможность предоставления права вмешательства (step-in) кредиторам. Возможность получения обеспечения в отношении активов, текущих и будущих потоков доходов, банковских счетов, акций и страховых полисов в соответствии с действующим законодательством. Возможность указания кредитора в страховых полисах в качестве выгодоприобретателя.
Вопросы, связанные с активами: земля, имущество	<ul style="list-style-type: none"> Вид прав, которые могут быть уступлены частному лицу Специфические для данной страны вопросы, связанные с наличием земли (которые могут принимать форму <i>права на проезд</i> или <i>расчистку</i> территории для транспортных проектов и/или права собственности на объекты). Правила, касающиеся владения имуществом. Ответственность за переселение людей, живущих в пределах полосы отчуждения.
Иностранные инвестиции и обмен валюты	<ul style="list-style-type: none"> Ограничения на прямые иностранные инвестиции и валютный контроль. Ограничения на репатриацию дивидендов и инвестированного капитала. Ограничения в отношении иностранного персонала. (И наоборот) льготы для иностранных инвесторов.
Вопросы занятости	<ul style="list-style-type: none"> Последствия для работников государственного сектора, если существующие активы будут переданы частному сектору.
Налогообложение и бухгалтерский учёт.	<ul style="list-style-type: none"> Режим, применимый к проекту. Режим, применимый к импорту (когда значительное оборудование включено в капзатраты проекта). Предоставление налоговых льгот и потенциальных специальных налоговых льгот для прямых иностранных инвестиций. Иные вопросы, которые необходимо отразить в финансовой модели.
Экологические вопросы	<ul style="list-style-type: none"> Требуются ли по закону специальные экологические разрешения для конкретного участка или типа проекта, или существуют ли исключения, которые применимы к данному участку/проекту?

Одной из важных оценок, необходимых при анализе основных вопросов, является правовая классификация земли и любых существующих активов. Даже если активы уже находятся в распоряжении закупающего органа, они могут быть не готовы к передаче концессионеру. В некоторых странах существует требование об изменении вида использования актива с «государственного назначения» на «временное использование». В других странах для передачи контроля над государственными активами частному сектору требуется юридическое разрешение. В любом случае, наличие земли или активов должно быть полностью изучено и проблемы, связанные с ними, должны быть выявлены.

15.2 Результаты анализа юридической обоснованности и проведения надлежащей юридической экспертизы

Основным результатом правового анализа осуществимости должна стать детальная рекомендация по утверждению проекта, основанная на:

- отсутствии правовых препятствий для будущего развития проекта или
- в случае наличия каких-либо препятствий, стратегии, которой необходимо следовать для их преодоления, а также оценки времени и ресурсов, необходимых для их преодоления.

16 Анализ эффективности использования средств (VfM)

Закупка проекта ГЧП представляет собой экономию средств, когда - по сравнению с вариантом закупок в государственном секторе - он обеспечивает более высокие чистые экономические выгоды для общества, принимая во внимание стоимость проекта в течение всего срока его реализации.

Цель оценки эффективности использования средств (VfM) заключается в том, чтобы определить, будет ли проект более эффективно осуществляться в рамках схемы ГЧП или какого-либо другого метода закупок⁴⁵ с точки зрения закупающего органа и с учетом более широких интересов общества.

Следует отметить, что оценка VfM предполагает, что исходит из того, что традиционный вариант госзакупок возможен. Как описано в других частях данного Руководства по ГЧП (например, в главе 1.5.1), могут существовать ограничения в плане бухгалтерского учета, которые препятствуют развитию проекта, финансируемого государством (но которые могут не препятствовать

⁴⁵ Обсуждение международных подходов к VfM можно найти в докладе Группы Всемирного банка: *Анализ эффективности использования средств (VfM) - Практика и проблемы: как правительства выбирают, когда использовать ГЧП для предоставления государственной инфраструктуры и услуг*. Подробный обзор методологий, используемых в субнациональных органах власти Соединенных Штатов, можно найти в документе «Руководство по подготовке технико-экономического обоснования проектов государственно-частного партнерства, Центр по изучению проблем транспорта Алабамского университета» (2010).

варианту ГЧП, в зависимости от стандартов бухгалтерского учета и отчетности, применяемых в стране). С другой стороны, правительство может просто не иметь средств или доступа на приемлемых условиях для финансирования проекта посредством обычных закупок. В этом смысле и в этих обстоятельствах от требования о проведении анализа VfM можно отказаться на основе соответствующих положений применимых рамочных условий политики. Но в таких случаях и условиях не менее важно (или даже более важно) разработать значимый экономический анализ, демонстрирующий сильные экономические и социальные основы проекта, а также остальные оценочные упражнения, включая экономическую доступность проекта ГЧП.

16.1 Сроки проведения анализа VfM

Результаты анализа эффективности использования средств (VfM) могут быть пересмотрены на этапе структурирования. До тех пор механизмы распределения рисков могут быть изменены с потенциальными последствиями для выводов VfM.

Однако рекомендуется произвести достаточно надежный анализ VfM на этапе оценки, поскольку он может привести к выводу о практической невозможности достижения VfM, и в этом случае рекомендация отказаться от реализации проекта по схеме ГЧП должна быть выпущена до достижения Этапа Структурирования. Затем правительству необходимо будет рассмотреть вопрос о возможности и целесообразности продолжения традиционных закупок проекта с использованием государственных финансов.

Также имеет смысл заново обратиться к итогам анализа эффективности использования средств (VfM) после присуждения проекта, чтобы проверить решение, принятое на этапе Структурирования. Поскольку передача рисков уже полностью определена в контракте и цены уже установлены, эту работу можно разработать на основе реальных данных, по крайней мере для выбранного пути закупок. В этот момент анализ эффективности расходования средств (VfM) может быть использован в качестве теста для проверки того, правильно ли разработан механизм переноса рисков и может ли он дать некоторые уроки для будущих проектов.

Другие последующие (ex-post) оценки могут проводиться, например, в тех случаях, когда контракт был существенно изменен по какой-либо причине или когда анализируется вопрос о его продлении.

Таким образом, разработка методики анализа эффективности использования средств (VfM) является прогрессивной задачей и может быть выполнена по меньшей мере на четырех различных этапах процесса ГЧП, как это разъясняется во вставке 4.15.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.15: VfM наряду с процессом ГЧП		
Этап	Действие (источник данных)	Цель
Оценка	VfM с использованием имеющихся данных.	Показатель для «зеленого света».
Структурирование	При необходимости выводы VfM могут быть пересмотрены (например, в случае существенного изменения структуры контракта).	Решение о направлении запроса на подачу конкурсных предложений (RFP).
После присуждения контракта	Полный анализ VfM, с учетом окончательного контракта после завершения закупок.	Обратная связь для будущих проектов.
Управление договором	Полный анализ VfM с учетом изменений в договоре и распределения рисков.	Руководящие принципы проведения переговоров с частным сектором.

16.2 Оценка эффективности использования средств (VfM)

В анализе VfM сравниваются относительные преимущества закупок на основе ГЧП с одним или несколькими другими путями закупок, как правило, на основе традиционного государственного финансирования. Это может быть сделано с помощью количественного или качественного анализа или и того, и другого. Некоторые рамочные условия фокусируются на количественном анализе, требуя сравнения затрат на ГЧП со стоимостью традиционного метода госзакупок, которые представлены моделью компаратора государственного сектора (Public Sector Comparator, PSC). Другие системы основаны на качественном анализе или на комбинации этих двух подходов.

Анализ начинается с выбора сравниваемых вариантов закупок. Стандартный вид анализа включает сравнение проекта ГЧП с традиционными закупками, в рамках которых правительство проектирует, финансирует, строит актив и управляет проектом либо напрямую, либо с помощью разовых контрактов.⁴⁶

Ниже описаны часто применяемые методы количественного и качественного анализа VfM.

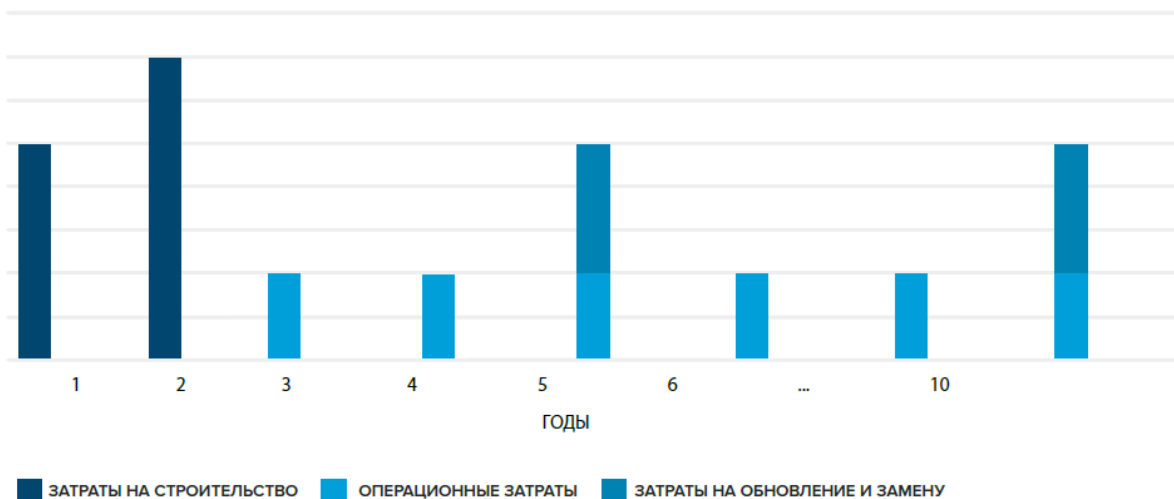
⁴⁶ Многие страны называют этот традиционный вид закупок «Проектирование - конкурс - строительство» («Design-Bid-Build»).

16.2.1 Количественный анализ VfM

Первым шагом для проведения количественной оценки VfM является получение исходного PSC (компаратора государственного сектора). Это относится к оценке стоимости проекта в течение всего срока его осуществления или базовых затрат с точки зрения правительства, если проект будет осуществляться традиционным способом закупок, и с учетом любых доходов, которые будут получены правительством в этих обстоятельствах. Часто предполагается, что эти затраты и доходы должны отражать достижение тех же результатов, что и частный сектор в рамках контракта ГЧП. PSC обычно разрабатывается путем документирования расходов и доходов в форме электронных таблиц с точки зрения правительства.

Наиболее распространенным источником этих данных является базовый сценарий, подготовленный в рамках оценки коммерческой целесообразности. В большинстве проектов ГЧП базовый уровень затрат, вероятно, будет иметь следующую структуру (рисунок 4.4).

РИСУНОК 4.4: Пример базовых затрат по проекту

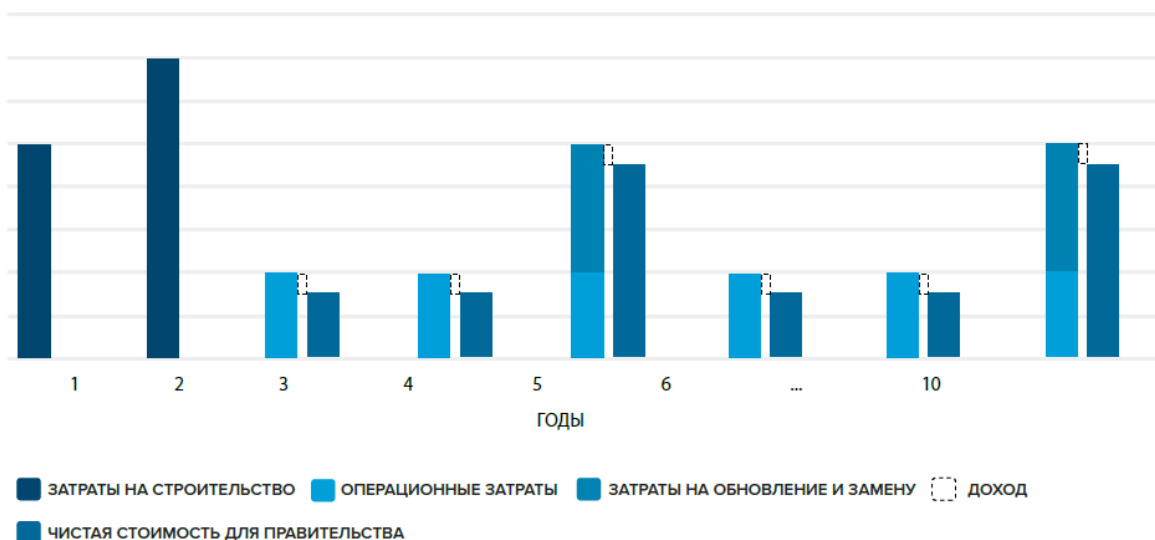


Важно, чтобы на данном этапе исключались все выгоды в плане повышения эффективности, полученные в результате участия частного сектора, которые могли быть учтены в расчете базовой стоимости в рамках анализа коммерческой осуществимости (см. раздел 8), поскольку в большинстве случаев PSC отражает прямое выполнение программы правительством.

Важно отметить, что PSC в дальнейшем будет использоваться в качестве контрольного показателя, по которому будут измеряться бюджетные издержки ГЧП в поисках экономии за счет повышения эффективности в результате оптимальной передачи рисков. Таким образом, все виды выручки, поступающие не из бюджета (такие как выручка от платежей пользователей), рассматриваемые в варианте ГЧП, должны быть включены в расчеты PSC, поскольку «сырой» **PSC отражает чистое бюджетное воздействие проекта (затраты за вычетом доходов).**

Однако если есть основания полагать, что доходы, получаемые от традиционно закупаемого проекта, отличаются (как правило, меньше), то стоимость, включенная в расчеты PSC, должна отражать эту корректировку, представляющую потенциальный доход, получаемый от традиционно закупаемого проекта. Одним из примеров является ситуация, когда частный сектор может получить доступ к дополнительным доходам от девелоперской деятельности или рекламы недвижимости, что нелегко сделать правительству. В этом случае PSC не должен включать расходы или доходы, связанные с девелопментом или рекламой недвижимости, даже если эти расходы и доходы включены в финансовую модель проектной компании. Рисунок 4.5 иллюстрирует этот вычет из первоначального базового уровня расходов.

РИСУНОК 4.5: Пример чистых базовых расходов по проекту (общие расходы за вычетом доходов от проекта)



Вторым шагом для проведения количественного анализа PSC является превращение исходного «сырого» PSC в скорректированный PSC для обеспечения справедливого сравнения. Скорректированный PPS, как правило, включает в себя изменение расходов таким образом, чтобы они включали риски, которые правительство сохраняет при традиционных закупках (и которые будут переданы частному партнеру в соответствии со следующими положениями согласно модели ГЧП). Другие корректировки в PSC включают учет различий в социально-экономических выгодах и нейтрализацию любых различий в затратах, не отражающих истинную разницу в эффективности.

Корректировка риска обоснована тем, что оба потока денежных средств должны, насколько это возможно, отражать идентичные профили риска с точки зрения государства. Например, если строительный риск передается частному партнеру в рамках предлагаемой схемы ГЧП, PSC должен отражать риски, связанные с несением строительного риска, и экономические последствия

возможного превышения стоимости строительства должны быть добавлены к PSC.

Следует отметить, что с точки зрения частного сектора базовые расходы уже будут включать в себя, в определенной степени, оценку рисков. Поэтому корректировка с учетом риска PSC должна касаться возможных изменений расходов, связанных с традиционным вариантом закупок, в дополнение к рискам, уже рассмотренным в рамках обоснования коммерческой осуществимости.

Вероятность перерасхода средств может быть оценена на основе исторических данных по предыдущим государственным контрактам на строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание (O&M), а также контрактам на продление и замену. Кроме того, в тех случаях, когда такие данные отсутствуют, опыт технических команд может помочь оценить такие перерасходы средств (как правило, это процентное отклонение от базовых проектных расходов). Все предположения и источники данных должны быть подробно задокументированы в досье сделки.

Опытные проектные команды могут использовать более сложные процессы для оценки такого превышения расходов на основе вероятностного анализа, например, моделирования Монте-Карло⁴⁷.

Естественно, это зависит от предложенной схемы распределения рисков в рамках структуры предварительного договора, поскольку в корректировке PSC должны использоваться только риски, переданные частным сторонам в рамках варианта по модели ГЧП⁴⁸.

Еще одна корректировка, которая иногда вносится в PSC для «выравнивания условий игры», заключается в учете **различий в социальных и экономических выгодах** от этих двух способов закупок. Фактически, сравнение двух альтернативных вариантов закупок обычно предполагает, что «результаты проекта» в обоих вариантах являются одинаковыми, что делает такую корректировку ненужной. Однако выбор способа закупки может привести к изменению социально-экономических последствий проекта. Наиболее распространенным примером являются задержки в осуществлении проекта⁴⁹. В случае варианта на основе ГЧП задержки в строительстве могут быть менее вероятными. Таким образом, социально-экономические издержки задержек завершения строительства (в случае традиционных госзакупок) должны быть включены в PSC с тем, чтобы учесть важное преимущество модели ГЧП. В этом случае необходимо добавить социально-экономические издержки отсутствия услуг (в денежном выражении) во время вероятных задержек, а

⁴⁷ В рамках такого подхода влияние тех или иных событий оценивается с учетом огромного числа (часто десятков тысяч) итераций моделируемых исходов на основе заранее заданных вероятностей. Таким образом формируется график распределения возможных результатов, а также получаются иные статистические показатели, такие как процентиля.

⁴⁸ Учитывая сравнительный характер анализа VfM, риски, распределенные на правительство в рамках проекта ГЧП, нет необходимости рассматривать в PSC, поскольку такие риски должны были бы учитываться в обеих конкурентных альтернативах, и поэтому их игнорирование в обоих решениях является более простой методологией.

⁴⁹ Задержки в строительстве могут также иметь прямые финансовые последствия, которые следует учитывать в VfM, такие как разница в сборе тарифов или увеличение стоимости строительства.

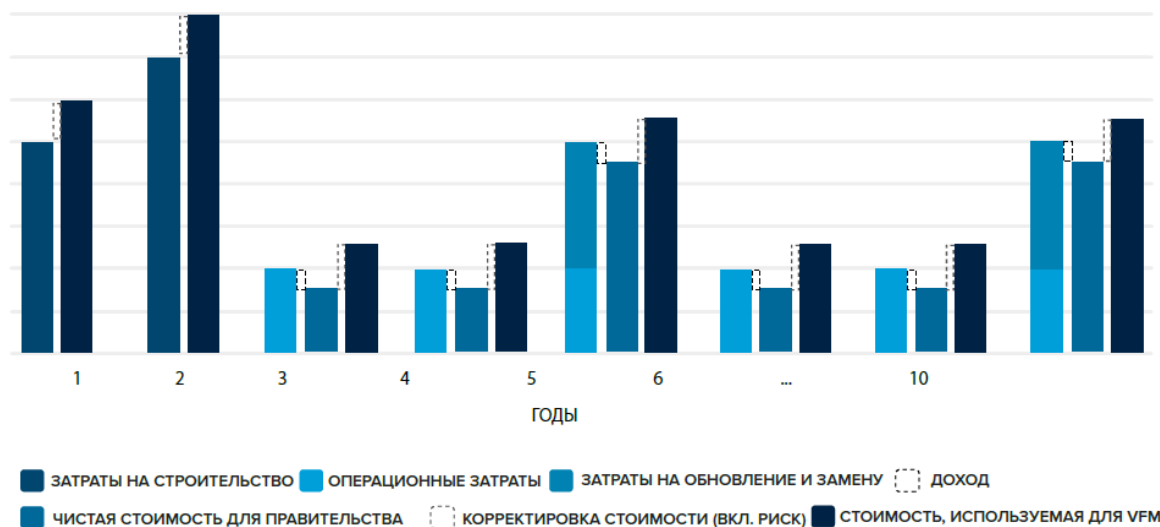
дополнительные расходы, связанные с этим риском, увеличивают PSC. См. рис. 4.6.

Хотя это не очень распространенная корректировка, в последнее время некоторые страны уделяют особое внимание различиям в социально-экономических выгодах как одному из ключевых аспектов в оценках VfM. Например, Франция рассматривает более высокую выгоду, связанную с ожидаемым ранее завершением проекта ГЧП, в анализе VfM, отчасти для того, чтобы компенсировать последствия более быстрых капитальных затрат. Эта выгода была приблизительно рассчитана с использованием общей стоимости проекта в качестве косвенной величины выгоды от проекта и расчетом стоимости переноса этой выгоды на x лет вперед по ставке социального дисконтирования.

Другой пример социально-экономических различий, включаемых в анализ VfM, можно найти в новозеландской программе ГЧП. В национальном *Руководстве по государственно-частным партнерствам* говорится, что долларовая стоимость должна определяться с учетом следующих различий между ГЧП и традиционными закупками, насколько это возможно.

- Большие преимущества для пользователей;
- Увеличение общественных благ, т.е. на благо окружающего сообщества.

РИСУНОК 4.6: Пример проектных расходов по PSC (включая корректировки затрат)



Третий тип корректировки обычно называют **«корректировкой конкурентной нейтральности»**. Некоторые страны корректируют PSC, чтобы нейтрализовать финансовые преимущества от реализации проекта государственным органом, которые являются лишь очевидными и не отражают эффективного повышения эффективности. Наиболее распространенной корректировкой является дополнение к PSC налогового эффекта, имитирующего тот же налоговый режим, что и у частного партнера в традиционно закупаемом проекте, или уменьшающего фискальное воздействие ГЧП для вычета налогового эффекта.

После получения скорректированного PSC **третьим шагом** количественного анализа VfM является оценка затрат по проекту ГЧП. Эти данные в основном являются результатом оценки коммерческой целесообразности и рассчитаны для оценки экономической доступности. Поскольку не бюджетные доходы вычитаются из оценок PSC, расходы, подлежащие рассмотрению в ходе анализа, представляют собой оценочные расходы для правительства, независимо от платежей пользователей.

Как было описано в разделе 6.5, к государственным платежам могут со временем применяться различные триггеры и профили в зависимости от принятого механизма платежей. Однако общая структура платежей обеспечивает постоянные платежи за доступность в течение всего срока действия соглашения, как только проект начнет функционировать. См. рис. 4.7.

Фискальное воздействие, учитываемое при оценке стоимости варианта ГЧП, также должно быть скорректировано на стоимость для правительства управления проектом и реализации сделки. Это должно быть включено, так как регулятивные издержки могут отличаться между ГЧП и традиционными государственными закупками. Таким образом, расходы, связанные с дополнительным персоналом, необходимым соответствующим агентствам или независимым органам по сертификации строительства, должны быть добавлены к затратам ГЧП, когда они связаны исключительно с альтернативой ГЧП.

Дальнейшая корректировка, которая должна быть принята во внимание, связана с другими видами государственной финансовой поддержки, которые в конечном счете рассматриваются. Например, займы, предоставляемые государственным предприятием, субсидирующим процентные ставки, которые могут быть возможны только через альтернативу ГЧП, могут представлять собой косвенные затраты для налогоплательщиков, которые необходимо учитывать при проведении объективного анализа.

РИСУНОК 4.7: Пример государственных платежей в счет ГЧП



После получения двух различных вариантов расходов, анализ VfM теперь может перейти к **четвертому этапу**, который заключается в достижении сопоставимого значения из двух структур расходов с различными временными профилями. Правильной применяемой методологией является сравнение чистой приведенной стоимости каждой альтернативы с применением ставки дисконтирования к прогнозируемым затратам соответствующего варианта.⁵⁰

Как и в случае со ставкой дисконтирования для анализа затрат и выгод, представленной в главе 3, ставка дисконтирования, которая будет использоваться в анализе VfM, определяется по-разному в разных странах мира. В разных странах используется несколько подходов, наиболее распространенные из которых перечислены ниже;

- Использование альтернативной стоимости государственных средств (или безрисковой ставки государственного займа) как для ГЧП, так и для структуры затрат на PSC. Обоснованием является то, что решение о ГЧП или традиционных закупках является инвестиционным решением государства и, как таковое, его «стоимость денег» является параметром, используемым для выбора оптимального графика платежей.
- Использование для каждого проекта определенной ставки, соответствующей степени проектного риска; это делается на том основании, что стоимость капитала или ставка дисконтирования специфичны для каждого проекта и зависят от рисков проекта. Обоснование заключается в том, что платежи по каждому конкретному проекту подвержены различным профилям риска (с точки зрения платящей организации). Таким образом, различные проекты могут потребовать различной оценки предпочтительной платежной структуры или стратегии реализации (ГЧП или традиционные закупки).
- Использование преференциальной ставки социального времени в качестве стандартной реальной ставки дисконтирования как для ГЧП, так и для PSC. Предпочтение социального времени определяется как значение, которое общество отдает потреблению в настоящее время, а не в будущем⁵¹. Обоснованием тому служит то, что в качестве механизма макроэкономического регулирования используется безрисковая ставка суверенного заимствования. Выбор между различными графиками платежей следует делать с учетом предпочтений общества в отношении нынешнего потребления, а не проекта или ставки государственных займов⁵².

⁵⁰ Основные вопросы, связанные со ставкой дисконтирования, были представлены в главе 2 в контексте анализа затрат и выгод (CBA). Выбранная ставка дисконтирования или метод, используемый для ее расчета в экономической оценке (затраты-выгоды), не обязательно должны соответствовать ставке, применяемой в VfM, поскольку CBA используется для различных целей и учитывает различные денежные потоки с разных точек зрения.

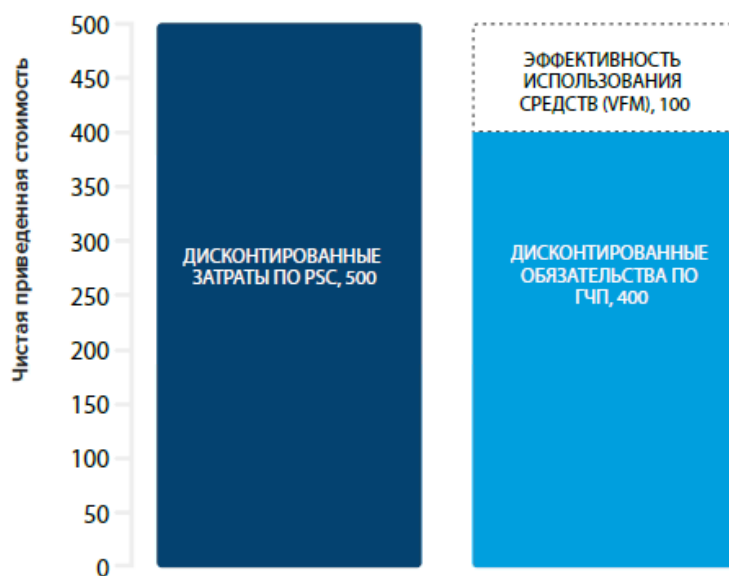
⁵¹ Как указано в Зеленой книге: *Экспертный анализ и финансовая оценка в центральном правительстве*, ставка дисконтирования в реальном выражении, в Великобритании составляет 3,5 процента.

⁵² Более широкое обсуждение различных страновых подходов к ставке дисконтирования можно найти в разделе *Практика и проблемы анализа соотношения цены и качества*: как правительства выбирают, когда использовать ГЧП для предоставления государственной инфраструктуры и услуг. Группа Всемирного банка, Консультационный механизм государственно-частной инфраструктуры (PPIAF), 2013.

Поскольку ставка дисконтирования непосредственно влияет на заключение оценки VfM, ее выбор должен быть сделан тщательно и четко обоснован. Следует использовать последовательную методологию, а не принимать непоследовательные решения по различным проектам⁵³.

После сокращения стоимостных альтернатив PSC и ГЧП до одной чистой приведенной стоимости на **пятом этапе** необходимо указать, какая из них является наилучшей альтернативой для реализации проекта. Говорят, что ГЧП обеспечивает эффективность использования средств (лучшее соотношение цены и качества), когда затраты по нему ниже, чем по PSC, как показано на рисунке 4.8 и следующем уравнении:

РИСУНОК 4.8: Пример упрощенного расчета VfM



Примечание: PSC = компаратор государственного сектора.

Формулу расчета можно упростить следующим образом:

$$VfM = \sum_{t=0}^n \frac{YC_t + ARC_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{CC_t + OM_t + RR_t + ACO_t + ACN_t + ASE_t}{(1+r)^t}$$

Где:

VfM = эффективность использования средств (соотношение цены и качества)

YC_t = годовая стоимость схемы ГЧП в году t (например, платежи за доступность)

ARC_t = Корректировка на регулятивные расходы

r = ставка дисконтирования

CC_t = расходы на строительство (включая перерасход) по PSC в году t

OM_t = расходы на эксплуатацию и техобслуживание по PSC в году t

RR_t = стоимость обновления и замены по PSC в год t

AR_t = корректировки на риск в год t

ACN_t = корректировки для обеспечения конкурентной нейтральности в году t

ASE_t = Корректировки с учетом различий в социально-экономических последствиях проекта в год t

Наконец для того, чтобы проверить надежность анализа VfM, а также степень чувствительности VfM к некоторым из рассмотренных допущений, следует провести анализ чувствительности.

Допущения, которые должны быть изменены при анализе чувствительности, могут быть связаны с прогнозами затрат по PSC, перерасходом средств, полученным доходом, ставкой дисконтирования, используемой при расчете NPV, и так далее. Уровни вариации должны быть разумными, в соответствии с опытом аналитиков.

Следует отметить, что, как правило, количественная оценка VfM в значительной степени основывается на недоказанных предположениях. Не только оценка рисков и сметные расходы, но и корректировки, внесенные в PSC и ставку дисконтирования, являются оценками со значительной степенью неточности. Вот почему его выводы следует читать только для справки; они должны сопровождаться анализом чувствительности, а за количественными рекомендациями всегда должен следовать качественный анализ. Другими словами:

- Положительное значение анализа эффективности использования средств (VfM) не обязательно означает, что вариант ГЧП должен использоваться; в решении также должны учитываться качественные факторы.
- Отрицательное значение анализа эффективности использования средств (VfM) не означает, что вариант ГЧП хуже, чем традиционные закупки. Следует разрабатывать анализ чувствительности важных исходных данных, с тем чтобы проверить надежность результатов.

В этих условиях использование методологии VfM в качестве научного теста подвергается резкой критике, и именно поэтому некоторые страны предпочитают не использовать ее вовсе.

Однако, если рассматривать этот инструмент только в качестве справочного, он очень полезен для определения потенциала механизма ГЧП в плане повышения эффективности функционирования инфраструктуры.

16.2.2 Качественный анализ VfM

Качественная оценка VfM проверяет, соответствует ли общая концепция проекта модели инвестиций частного сектора. Один из вопросов, который можно было бы рассмотреть, заключается в том, что частный сектор мог бы

внести свой вклад в конкретный проект. Также важно изучить эффективность механизмов по сокращению информационной асимметрии между правительством и частным сектором.

Нефинансовые выгоды ГЧП также должны приниматься во внимание и представляться в качественном анализе.

По данным Европейского экспертного центра ГЧП (ЕРЕС)⁵³, «стимулы, характерные для проектов ГЧП, специально предназначены для предоставления больших нефинансовых выгод, чем при обычных закупках. Игнорирование этого вопроса может привести к неоправданному предубеждению против ГЧП».

В этом смысле ЕРЕС указывает на следующее: «ГЧП может предоставить частному сектору более широкие возможности для применения инноваций на всех уровнях реализации проектов. Эти стимулы, при их эффективном использовании, могут принести нефинансовые выгоды через три ключевых механизма:

- ускоренное оказание услуг (предоставление услуг ранее);
- повышение качества оказываемых услуг (предоставление услуг на более высоком уровне);
- более широкие социальные последствия (большие выгоды для общества в целом)».

Фактически, некоторые из этих нефинансовых выгод могли быть включены в вышеупомянутые корректировки PSC, и как таковые не должны учитываться дважды. Тем не менее, если эти факторы не поддаются количественной оценке, они должны быть подробно рассмотрены в качественной оценке.

Все проблемы, связанные с вовлечением частного сектора в конкретный договор ГЧП, также должны быть выделены в качественной оценке, после чего должна быть предложена стратегия по их смягчению. Это могут быть проблемы, связанные со следующим:

- отсутствие политической гибкости в будущем в связи с долгосрочными контрактными отношениями, что особенно актуально для динамичных секторов политики;
- особые трудности с мониторингом деятельности частного сектора, обусловленные техническими ограничениями покупающей организации и/или характером самой услуги;
- роль конкретных активов в достижении более широких политических целей и потенциальные трудности, связанные с увязкой показателей эффективности с ними.

Различные страны имеют разные подходы к тому, какие типы критериев используются в качественном анализе. Однако абсолютно необходимо, чтобы в ходе этой оценки были изучены основные количественные риски и вопросы и

⁵³ Европейский экспертный центр ГЧП (ЕРЕС) является совместной инициативой Европейского инвестиционного банка (EIB), Европейской комиссии и стран-членов и стран-кандидатов Европейского союза, созданной для укрепления потенциала членов его государственного сектора в области заключения сделок в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП).

сделана попытка выявить потенциальные проблемы, которые могут возникнуть в случае включения частного сектора в качестве поставщика услуг в конкретный проект.

Качественный анализ VfM имеет преимущество перед количественным анализом, поскольку не опирается на порой неопределенные численные допущения. См. вставку 4.16. Однако качественный анализ неизбежно является субъективным. Таким образом, качественные выводы следует, насколько это возможно, рассматривать наряду с количественным анализом для более глубокого понимания преимуществ договора о ГЧП перед традиционными формами закупок.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.16: Подходы к качественному анализу VfM

- **Министерство финансов Великобритании** определило критерии для оценки пригодности и непригодности инициативы частного финансирования (Private Finance Initiative, PFI) - британской модели ГЧП. Критерии приемлемости включают долгосрочную, предсказуемую потребность в услугах, способность эффективно распределять риски (в том числе посредством платежей, связанных с результатами деятельности, и обеспечения достаточного частного капитала, подверженного риску), вероятную способность стороны частного сектора управлять рисками и нести ответственность за их выполнение, наличие стабильной и адекватной политики и институтов, а также конкурентный рынок участников конкурсов. «Критерии непригодности» включают проекты, которые либо слишком малы, либо слишком сложны, секторы, потребности которых могут измениться или существует риск устаревания (например, проекты PFI больше не используются в секторе информационно-коммуникационных технологий (ICT) в Великобритании), либо когда заказчик не имеет достаточной квалификации для управления ГЧП.
- Во **Франции** «предварительный анализ» ГЧП включает проверку по нескольким критериям в рамках трех категорий: актуальность ГЧП (например, целесообразность комплексного, целостного подхода к управлению проектом), коммерческая привлекательность и потенциал для оптимального распределения рисков.
- В **Штате Вирджиния, США**, оценка потенциального ГЧП на «высоком уровне» и подробная проверка также рассматривает предлагаемые дорожные проекты с учетом конкретных критериев, чтобы определить, реализуется ли проект в соответствии с Законом о государственном и частном транспорте, то есть в рамках ГЧП. Эти критерии включают в себя, является ли проект достаточно сложным, чтобы извлечь выгоду из инноваций частного сектора, может ли ГЧП обеспечить надлежащую передачу рисков, а также степень поддержки заинтересованных сторон. Степень, в которой проект может приносить доход от взимания автодорожных сборов, также учитывается при оценке возможных структур ГЧП.

Источник: Анализ соотношения цены и качества - практика и проблемы: как правительства выбирают, когда использовать ГЧП для предоставления государственной инфраструктуры и услуг. Группа Всемирного банка, PPIF, 2013, стр. 21.

16.3 Результаты анализа эффективности использования средств

Анализ эффективности использования средств показывает, как альтернатива ГЧП соотносится с традиционно закупаемой инфраструктурой, не только с точки зрения сопутствующих бюджетных расходов, но и с точки зрения чистой экономической выгоды проекта. Оценка также включает качественные аспекты этого сравнения, затрагивающие вопросы, не поддающиеся количественной оценке.

17 Стратегия закупок

Стратегия закупок определяет, каким образом будет отбираться партнер из частного сектора, и фокусируется на разработке подхода к закупкам, который помогает добиться наилучшего VfM. Таким образом, когда реальные альтернативы юридически осуществимы, проектная команда должна искать стратегию, способную создать правильные стимулы для всех вовлеченных игроков.

Многие детали процесса закупок разработаны на этапе Структурирования (в главах 5.7 и 5.8. более подробно описан процесс структурирования и составления запроса на подачу квалификационных документов (RFQ) и запроса на подачу конкурсного предложения (RFP), однако общая стратегия закупок должна быть выбрана, по крайней мере, в предварительном порядке, на этапе Оценки. Различные варианты закупки обобщенно приведены в таблице в Приложении А к данной главе. По существу, необходимо решить два важных вопроса.

- Подход к подаче квалификационных документов, включая:
 - момент публикации приглашения на подачу квалификационных документов - отдельно или одновременно с заявкой на участие в конкурсе;
 - следует ли предварительно выбирать кандидатов (составлять короткий список, short list) или только применять критерий соответствия квалификационным требованиям («прошел/не прошел»).
- Подход к запросу на подачу конкурсных предложений, включая:
 - сроки окончательного составления и опубликования запроса на подачу конкурсных предложений и текста соглашения - до или после переговоров и взаимодействия;
 - подход к подаче и оценке конкурсных предложений - разрешаются ли переговоры и повторные предложения.

Как правило, для учета этих вопросов могут быть выбраны следующие основные типы способов закупок.

- открытый конкурс или одноэтапный конкурс;
- открытый конкурс с предварительной оценкой по критерию «прошел/не прошел» (или двухэтапный открытый конкурс);
- ограниченная процедура - предварительный отбор (short listing) на основе

- одной подачи конкурсного предложения).
- переговорный процесс - предварительный отбор (short listing) с проведением переговоров);
- диалог или взаимодействие.

В Приложении 1 представлены все эти процессы и то, как они решают наиболее актуальные вопросы на путях закупок.

18 Формальные требования к оценке ГЧП и условия, установленные в рамочных условиях для принятия решений о предоставлении «зеленого света»

В главе 2 (раздел 1.7.5) представлены некоторые ключевые моменты, которые обычно рассматриваются как движущие силы принятия решений государственными ведомствами, ответственными за принятие решений о закупках. Эти движущие силы принятия решений часто трансформируются в национальные рамки ГЧП. Как указано в главе 1, наличие руководящих принципов политики (обязательных или ориентировочных) чрезвычайно полезно для снижения риска сбоев и экономии времени, эффективности и надежности в процессе ГЧП.

Иными словами, во многих странах существуют формальные требования, которые должны быть выполнены, чтобы продемонстрировать, что проект был должным образом оценен, прежде чем выделять дополнительные ресурсы для структурирования сделки ГЧП или вывода его на рынок.

Например, бразильский закон о ГЧП устанавливает ряд отчетов, которые должны быть подготовлены и на которых основывается решение о предоставлении «зеленого света» на подготовку и проведение конкурса по проекту. Это включает в себя пять основных пунктов.

- Демонстрация преимуществ ГЧП перед традиционными закупками; это может быть количественное или качественное VfM;
- анализ доступности, указывающий на долгосрочное соответствие обязательств проекта среднесрочным бюджетным рамкам;
- воздействие проекта в совокупном бюджетном выражении, например, валовой долг;
- результаты структурированного зондирования рынка, проведенного в ходе консультаций с общественностью по проекту проектной документации;
- экологические согласования или, по крайней мере, экологическая экспертиза, описывающая основные вопросы, касающиеся задач по получению соответствующих разрешений.

На федеральном уровне все эти вопросы должны быть структурированы в оценочном отчете, представляемом на утверждение совета ГЧП (состоящего из представителя министерства планирования, министерства финансов и кабинета президента), который уполномочен принимать решение о закупке проекта в рамках «зеленого света».

Австралийский штат Виктория также проводит широкую политику в отношении оценок, которые должны быть проведены до принятия окончательного решения о закупках. В штате Виктория учреждениям, желающим получить разрешение на реализацию проекта ГЧП, необходимо подготовить полное технико-экономическое обоснование, охватывающее несколько аспектов проекта. Одним из них является «реализуемость решения». Таким образом, полное технико-экономическое обоснование должно демонстрировать, среди прочего, следующие аспекты проекта:

- коммерческая осуществимость;
- техническая осуществимость (подробности рекомендованного решения);
- финансовая осуществимость, включая возможность финансирования;
- интерес рынка, определяемый рыночным зондированием;
- ценовая доступность или определение адекватных источников фондирования.

Как и в случае Бразилии, этот этап, получивший название «доказательство» в руководящих принципах политики штата Виктория, создает официальный этап оценки проекта, который предшествует окончательному утверждению закупки.

Аналогичная директива используется в Канаде. Субнациональные правительства или агентства, заинтересованные в подаче заявки на финансовую поддержку из Национального фонда ГЧП Канады, должны подготовить и представить убедительное технико-экономическое обоснование ГЧП в поддержку своей заявки на финансирование. Таким образом, окончательное решение по проекту, когда он частично финансируется из национального фонда, зависит от нескольких обоснований осуществимости проекта.

В соответствии с *Руководством по разработке бизнес-плана РЗ*, обоснования осуществимости как часть технико-экономического обоснования

«должны оценить, в какой степени различные характеристики проекта являются либо устойчивыми, либо достигающими целей, которые ставит перед собой спонсор проекта. При этом они должны включать, в соответствующих случаях, учет затрат по проекту, доходов от проекта, альтернативных источников дохода, альтернативных технических решений, правовой среды, в которой реализуется проект, выбросов от проекта и другую соответствующую информацию».

В Южной Африке Положение 16 Казначейства предусматривает официальное утверждение проектов ГЧП Казначейством на основе технико-экономического обоснования (Утверждение Казначейством I). Такое утверждение позволяет проекту перейти к следующему этапу подготовки контракта и тендерной документации. В соответствии с директивами по вопросам политики в доклад о целесообразности должно быть включено, в частности, следующее:

- правовые аспекты, такие как права пользования и вопросы регулирования;
- социально-экономическая оценка;
- техническое определение проекта;
- обсуждение расходов (прямых и косвенных) и предположений,

- сделанных в отношении сметы расходов;
- обсуждение выручки (если применимо) и допущений, сделанных в отношении оценки выручки;
- обсуждение всех допущений модели, сделанных при построении модели, включая уровень инфляции, ставку дисконтирования, амортизацию и бюджеты;
- платежный механизм;
- заявление о ценовой доступности;
- Заявление об эффективности использования средств (VfM).

Эти примеры показывают, что многие страны признают актуальность надежной и всеобъемлющей фазы оценки, позволяющей принимать эффективные решения об утверждении проекта.

Поэтому следует признать, что в отдельных странах могут существовать особые нормативные требования к содержанию или форме оценки. Эти требования должны быть в полной мере учтены и оценочные мероприятия должны быть соответствующим образом скорректированы.

19 Планирование предстоящих шагов

Следующие этапы процесса ГЧП могут быть такими же сложными и трудными, как и этап оценки. Они носят междисциплинарный и глубоко интерактивный характер, а естественные интересы, связанные с крупными инфраструктурными проектами, создают сложную среду для принятия решений. Таким образом, по мере завершения этапа оценки и перехода проекта к этапу структуризации, необходимо тщательно планировать шаги в связи с проблемами, которые встанут перед проектом.

Важность надлежащего планирования управления проектами и руководства ими была подчеркнута в главе 3 (раздел 2.10). В идеале план управления проектом был предварительно разработан в конце этапа отбора, и стратегия управления проектом была изложена до начала оценки, с тем чтобы управлять этапом оценки.

В конце оценки план управления должен быть обновлен и/или расширен для подготовки к руководству и управлению на последующих этапах. Сюда входят вопросы, подлежащие повторному рассмотрению или подготовке в первый раз, такие как следующие:

Обновление расписания. На данном этапе проектный план, разработанный ранее в процессе ГЧП, должен быть пересмотрен. В частности, график проекта должен быть перепроверен на предмет несоответствий. Большая часть информации, предоставленной в ходе оценки, помогает составить более точный график (например, смету сроков для получения экологических разрешений и проведения юридической экспертизы). Эта информация должна использоваться для составления более реалистичного графика осуществления проекта, который должен также включать все прогнозируемые этапы процесса закупок.

Важно придерживаться реалистичного подхода и избегать чрезмерного оптимизма в отношении сроков реализации проектов. Это позволяет лицу, принимающему решения, рассматривать фактор времени в качестве движущей силы для принятия решения о зеленом свете, знаменующего окончание фазы оценки.

Обзор имеющихся ресурсов. Этап структурирования, вероятно, потребует высококвалифицированной команды, работающей в мультидисциплинарном контексте со сложным и крупным инфраструктурным проектом. Это требует значительных ресурсов, как со стороны правительства, так от других сторон. Поэтому определение необходимых знаний и опыта (юридических, экологических, технических, финансовых и т.д.) является основополагающим видом деятельности. В ходе выявления потребности в экспертных знаниях следует иметь в виду, что этап Структурирование будет вести проект до самого начала процесса закупок. Таким образом, неудачи из-за недостатка опыта на этапе структурирования могут привести к нежелательным задержкам, которые, в свою очередь, могут привести к тому, что проект не сможет обеспечить наилучшее VfM или вообще не будет выполнен.

Если в правительстве нет соответствующих специалистов, настоятельно рекомендуется привлекать консультантов по сделкам и отраслевых экспертов, и подготовку к найму консультантов следует начинать как можно раньше. Привлечение опытных консультантов на этапе структурирования обычно используется даже в наиболее опытных правительственных командах. Внешние консультанты могут помочь внедрить инновационные решения для контрактной структуры и могут предоставить отраслевые знания о контракте и правилах закупок.

Как объясняется в главе 3, команда, вовлеченная в работу на этапе Оценка может продолжить свою деятельность на этапе структурирования либо может быть нанята исключительно под задачи этапа оценки. В первом случае стимулы для продолжения работы над проектом после завершения фазы оценки не должны препятствовать беспристрастности рекомендаций по принятию решения о зеленом свете в конце этапа оценки. Другими словами, для того чтобы проектная группа оставалась такой же, должны быть созданы механизмы надлежащего управления во избежание появления излишне оптимистичных предположений.

Независимо от состава проектной команды, которая будет осуществлять этап структурирования, проектная команда должна быть полностью вовлечена в работу и, при необходимости, наняты консультанты.

Привлечение государственной поддержки и определение ответственности. До этапа оценки участие в проекте нескольких государственных органов может носить смешанный характер. По мере того, как начинается структурирование, возникает необходимость в уточнении функций (таких как орган, являющийся стороной соглашения, орган обеспечения качества, аудиторское учреждение и т.д.), если этого еще не произошло. Необходимо также как можно более четко определить функции по принятию решений, такие как орган (или группа органов), ответственный за принятие решения о зеленом свете, а также за утверждение окончательных проектов

документов и других стратегических аспектов проекта. Операционные или директивные функции каждого правительственного органа могут быть определены в институциональной среде конкретной страны, например, в законе о ГЧП или политических документах. В этом случае следует проявлять большое внимание тому, чтобы заручиться государственной поддержкой органов, предусмотренных законом или политикой.

В тех случаях, когда институциональная среда не предоставляет окончательный список органов, которые должны быть вовлечены, лучше всего объединить основные заинтересованные стороны (особенно учреждения, обладающие возможностями по обеспечению соблюдения повестки дня, или те органы, которые в состоянии обеспечить соблюдение их требований в рамках проекта), с тем чтобы, насколько это возможно, учесть их соображения в структуре управления проектом.

В любом случае, для проекта должна быть разработана система управления, четко определяющая роли и детализирующая механизмы принятия решений. Передовая практика показывает, что формализованный порядок того, кто что и как решает, может быть очень важным инструментом для сокращения затрат ценных ресурсов в ходе подготовки проекта, особенно когда эти вопросы не рассматриваются в нормативной базе. Даже когда аспекты этой структуры управления определены в рамках ГЧП, обычно есть место для подробного описания аспектов на проектном уровне. В любом случае, предлагаемая структура управления для руководства принятием решений и процессами в процессе структурирования должна быть рекомендована в конце этапа оценки.

Стратегия выявления других заинтересованных сторон и коммуникационная стратегия. Как указано в главе 3 (раздел 2.11), выявление заинтересованных сторон и управление ими имеет важное значение для успеха проектов ГЧП. По окончании этапа оценки необходимо обновить перечень заинтересованных сторон, а также описание их опасений и интересов, поскольку окружающая среда, возможно, изменилась, и необходимо включить группы, затрагиваемые решениями, принятыми в ходе оценки. Эта работа позволит также определить коммуникационные стратегии, определяющие виды целевых аудиторий и каналы, которые будут использоваться для установления или поддержания отношений. Эти отношения будут способствовать продвижению проекта и успешному развитию Этапа Структурирования.

20 Оценочный отчет

В отчете должны быть представлены предположения, обсуждения и выводы, сделанные в ходе всего процесса оценки осуществимости проекта, представленного в данной главе. Таким образом, типовое содержание отчета об оценке будет включать следующее:

- Рабочее резюме выводов.
- Анализ потребностей и вариантов, политические цели и общие соображения. В нем должны быть описаны потребности, выявленные на

этапе идентификации, и указаны соответствующие политические директивы по их удовлетворению.

- Вопросы стандартов управления. Это может включать описание участвующих учреждений и их обязанностей на этапе оценки.
- Проектирование технических требований. Это может включать определение инфраструктуры, услуг, местоположения конечных результатов, целевой группы пользователей, используемых технологий и так далее;
- Анализ коммерческой осуществимости. В нем должны быть представлены основные допущения финансовой модели и представлены результаты оценки коммерческой осуществимости.
- Выводы зондирования рынка. В нем должны быть представлены процедуры, выбранные для контакта с рынком, и подробно представлены все полученные отзывы и сделанные выводы, включая решения о возможных изменениях в проекте.
- Экономический анализ. Это должно быть краткое изложение анализа затрат и выгод (СВА), разработанное в ходе фазы идентификации, с акцентом на изменения, внесенные в пересмотренные данные.
- Ценовая доступность. В нем должна быть представлена общая сумма предполагаемых обязательств по всем сценариям и объективно представлены результаты анализа бюджетной доступности.
- Влияние на валовой долг. Оно должно указывать на воздействие на государственный баланс и показывать, противоречит ли это воздействию предельным уровням долга.
- Экологические оценки и планируемое смягчение воздействия. В этом пункте должны быть представлены обширные результаты оценки воздействия на окружающую среду и указано, получил ли проект экологические разрешения или, по крайней мере, какие последующие шаги для этого потребуются.
- Анализ социальной осуществимости. Этот пункт должен включать оценку социального воздействия, включая план социальных действий.
- Юридическая экспертиза. Она должна отражать все выявленные правовые вопросы и давать объективные рекомендации относительно возможных мер, необходимых для преодоления правовых препятствий.
- Оценка VfM. Она должна указывать на уровень точности, полученный в оценках VfM, и должна указывать на основные факторы, повышающие ценность проекта в количественном и качественном отношении.
- Стратегия закупок. В ней должен быть указан выбранный вариант закупок и его основные характеристики.
- Нормативные правовые требования. В этом разделе должны быть перечислены все законодательные и нормативные требования, которые в конечном итоге будут действовать на этапе оценки, и указано, какая информация или анализ отвечает соответствующим требованиям в отчете об оценке.
- План проекта и рекомендации по дальнейшим шагам. В нем должен быть представлен пересмотренный график и рекомендуемые аспекты, связанные с руководящими и оперативными функциями на следующем этапе.
- Выводы: они должны содержать четкую и объективную рекомендацию

для лиц, принимающих решения о продолжении или отмене проекта.

Отчет об оценке должен быть фактологически обоснованным документом. Он должен как можно точнее отражать всю работу, проведенную на этапе оценки. Для основного текста данного раздела нет необходимости в слишком высоком уровне детализации технических данных, равно как и техническом жаргоне. Важные технические данные, такие как затраты, управление рисками и техническая информация в поддержку осуществимости проекта, могут быть включены в качестве приложения.

Важно, чтобы он был написан в стиле, обеспечивающем четкие, объективные и прямые рекомендации для органа, принимающего решения, поскольку он является основным инструментом, позволяющим проекту перейти к следующему этапу подготовки.

21 Получение окончательных согласований

В процессе оценки, отраженной в отчете об оценке, рекомендуется одно из следующих четырех решений, которые должны быть приняты государственным органом, ответственным за принятие окончательного решения о зеленом свете или решения о закупках.

- проект может быть реализован как ГЧП;
- проект создает экономическую ценность, но не должен закупаться в рамках ГЧП, и в этом случае следует оценить возможность традиционных закупок;
- проект вообще не должен закупаться;
- для вынесения эффективной рекомендации требуется дополнительная информация.

Иногда в процесс утверждения вовлекается более одного госоргана, и разрешение может относиться к конкретному процессу оценки, в зависимости от институциональных рамочных условий соответствующей страны (см. пример в текстовой вставке 4.17:). Общие процессы одобрения в ГЧП более подробно рассматриваются в разделе 2.7.5.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 4.17: Проект в Чили: Пример схемы принятия решений

В Чили для окончательного утверждения требуется проведение ряда мероприятий по обоснованию осуществимости проекта. В стране в процессе принятия решения в «зеленом свете» участвуют три различных субъекта: Министерство финансов, Министерство юстиции и Министерство социального развития. Для утверждения закупок в каждом из этих органов требуется определенный набор оценок.

Оценка	Утверждающий орган
Бюджетное воздействие прямых обязательств	Министерство финансов.
Оценка воздействия условных обязательств	Министерство финансов.
Количественная оценка эффективности расходования средств (VfM)	Министерство финансов.
Подробная экономическая оценка	Министерство социального развития
Юридическая экспертиза	Министерство юстиции

22 Подготовка к следующей фазе: Контрольный список

В конце этапа оценки будет выполнен значительный объем технической работы, необходимой для тщательной подготовки проекта ГЧП. Фактически, эта работа закладывает основу для структурирования проекта и, по сути, для нескольких аспектов процесса закупок и управления контрактами.

Поэтому крайне важно завершить процесс оценки, добившись значительного прогресса в подготовке окончательной проектной документации, а также выполнив другие условия, необходимые для осуществления закупок. Несоблюдение определенных стандартов в конце этапа оценки может привести к принятию решения, основанного на недостаточной информации, или к неадекватной отправной точке для структурирования. Следующие моменты должны быть полностью учтены в конце этапа оценки:

- технические требования описываются, с точки зрения проектирования инфраструктуры и спецификации услуг, до уровня детализации, необходимого для точной оценки капитальных и операционных затрат;
- соответствующие технические риски, в том числе геотехнические риски, должны быть четко идентифицированы и тщательно проанализированы;
- проект считается технически осуществимым с учетом технологических предположений и любых остающихся рисков, связанных с техническими требованиями проектов;
- финансовая модель является функциональной, позволяя проводить анализ чувствительности основных технических и финансовых допущений;
- базовый сценарий описан в финансовой модели, и свободный денежный поток четко оценен;
- проект считается коммерчески осуществимым в том смысле, что он отвечает финансовым критериям соответствующего проекта и движению денежных средств;
- разработана предварительная структура проекта с указанием предлагаемого распределения рисков и платежного механизма;
- проект был представлен соответствующим участникам рынка посредством структурированного зондирования реакции, и все выявленные проблемы были рассмотрены;
- обновленные финансовые данные были включены в анализ затрат и

выгод (СВА), из которого следует, что проект дает положительные чистые выгоды для общества;

- окончательная финансовая поддержка, которая должна быть предоставлена правительством, считается доступной (с точки зрения бюджетных ассигнований и управления государственными финансами);
- влияние проекта на государственный баланс может быть предусмотрено;
- невыполненные экологические риски не были выявлены и/или таковые риски были устранены;
- получено окончательное экологическое разрешение или четко обозначен процесс его получения;
- оценено социальное воздействие проекта, стратегии по снижению воздействия на разработаны и оценены;
- тщательная юридическая экспертиза выявила все соответствующие правовые вопросы, касающиеся проекта и требований процесса принятия решений;
- анализ эффективности использования средств (VfM) показывает, насколько это возможно, что проект, приобретенный в рамках ГЧП, может быть эффективно реализован;
- все нормативные директивы конкретной страны, которые должны быть выполнены для окончательного утверждения для закупки проекта, были рассмотрены как часть исследований и действий на этапе оценки;
- разработан комплексный план для следующих этапов процесса ГЧП, включая предлагаемый метод закупок;
- завершен доклад об оценке, содержащий выводы по итогам проведенной оценки;
- все согласования, являющиеся обязательными на этапе оценки, получены, определены и другие, необходимые для проведения закупок, а также основные вопросы, требующиеся для их выполнения;
- для работы на этапе Структурирование привлечена опытная мультидисциплинарная команда.

23 Краткое изложение результатов этого этапа

По мере развития взаимодействия между несколькими видами оценки осуществимости, включая юридическую экспертизу и оценку социальных и экологических аспектов, правительство сможет гарантировать, что проект может быть выполнен. Оно будет понимать, каковы основные препятствия и, когда это уместно, какие основные действия необходимо предпринять для их преодоления. Таким образом, этап оценки вносит основополагающий **вклад в подготовку проекта ГЧП**.

Этап оценки также позволяет глубже понять затраты и выгоды проекта и его более широкие последствия. Это позволяет правительству решать, стоит ли реализовывать проект, принимая во внимание его экономические, налоговые, экологические и социальные последствия, а также другие возможные воздействия. Это представляет собой **инвестиционное решение**, которое принимается или подтверждается в ходе оценки.

Фактически, поскольку несколько видов анализа взаимодействуют друг с другом, оценка эффективности использования средств (VfM) проверяет, является ли маршрут ГЧП наиболее подходящей моделью реализации проекта. Оценка коммерческой осуществимости и экономической доступности показывает, что проект может быть эффективно реализован, привлекая инвесторов и способствуя ответственному использованию бюджетных ресурсов. Это **решение о закупках**, которое указывает, имеет ли смысл вариант реализации проекта в формате ГЧП.

В ходе процесса оценки закупающий орган разработает свою стратегию закупок, определит будущую команду по проекту и разработает планы коммуникаций. Если проект будет утвержден, правительство готово перейти к окончательному структурированию, и тогда проектной команде потребуется, среди прочего, управлять финансовой моделью, преобразовывать технические требования в контрактные обязательства и дорабатывать предварительную структуру контракта.

В ходе структурирования конкурсный процесс будет подробно описан и, что более важно, добавленная стоимость для всех заинтересованных сторон будет включена в документы, которые будут регулировать отношения между государственным и частным партнерами на протяжении всего срока действия контракта.

Справочная литература

Название документа	Авторы/редакторы и год	Описание	Ссылка на веб-страницу (при наличии)
ГЧП Справочное руководство V2.0	Всемирный банк (2013 г.)	Это подробное описание процесса ГЧП.	http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/01/20182310/public-private-partnerships-reference-guide-version-20
ГЧП: основные принципы политики и финансирования	Е. Р. Йескомб (2007 г.)	В книге представлена точка зрения частного сектора по финансовым вопросам ГЧП, включая подробный анализ нескольких факторов роста стоимости для инвесторов (главы 7, 8) и 9).	
ГЧП: основные принципы политики и финансирования	Е. Р. Йескомб (2007 г.)	В книге дано подробное описание того, как структурировать финансовые модели, с акцентом на сделки ГЧП (глава 10).	
Руководство по подготовке технико-экономического обоснования для проектов государственно-частного партнерства	Центр по изучению проблем транспорта Алабамского университета (2010 год).	В докладе приводится обсуждение сценарного анализа для проверки коммерческой осуществимости проектов с практическими и численными примерами (пункт 6.3).	http://www.si.umd.edu/Publication/2.%20Feasibility%20Study%20Guideline%20for%20Public%20Private%20Partnership%20Projects_Final%20report.pdf

Р3 Руководст во по разработк е бизнес- плана	ГЧП Канада, 2009.	В докладе излагается весьма всеобъемлющий подход к этапу оценки с учетом специфики каждой страны.	https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&Q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAAahUKEwiAzpCgjY7JAhWH5AKHVjVDMg&url=http%3A%2F%2Fwww.p3canada.ca%2Fen%2Fabout-p3s%2Fp3-resource-library%2Fp3-business-case-development-
---	----------------------	--	---

			guide%2F&usg=AFQjCNF8df1IMthGzuAYlwFDeKKVvXvuyA&sig2=nBoMrCxLMsNg3OpqbB-Oxw
Бюджетирование и отчетность для государственно-частных партнерств	Международный транспортный форум (2013 год).	В документе представлены рекомендации по надлежащему управлению государственными финансами в применении к контрактам ГЧП.	http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201307.pdf
Распределение и распределение рисков в балансовой отчетности: практическое руководство	Европейский экспертный центр ГЧП (ЕПЕС) (2011).	В документе кратко излагается подход, принятый в Европейской системе счетов (ЕСА)95 в отношении учета контрактов ГЧП.	http://www.eib.org/epec/resources/epec-risk-distribution-and-balance-sheet-treatment.pdf
Операционная записка: Реализация положений рамочных правил для управления бюджетными обязательствами в проектах государственно-частного партнерства	Всемирный банк (2013 г.)	В операционной записке представлено использование некоторых видов анализа бюджетной осуществимости и обсуждается опыт здорового управления государственными финансами в отношении ГЧП	http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/01/18893343/implementing-framework-managing-fiscal-commitments-public-private-partnerships-operational-note

ЗЕЛЕНАЯ КНИГА Экспертный анализ и финансовая оценка в центральных органах власти	Великобритания (2011 год).	Это является ориентиром для политики по анализу альтернатив реализации инфраструктуры.	https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government
Путеводитель по	ЕРЕС (2012 г.)	Это всеобъемлющее описание процесса ГЧП, включающее	http://www.eib.org/epes/g2g/

<p>руководствам</p> <p>Рекомендации по подготовке, осуществлению закупок и реализации проектов ГЧП</p>		<p>несколько ссылок на руководства и учебные материалы.</p>	
<p>Жизненный цикл инвестиций и руководство по реализации проектов высокой стоимости и высокой степени риска: Доказательство</p>	<p>Штат Виктория (Австралия) (2010 год).</p>	<p>В тексте представлено подробное описание оценочных мероприятий, необходимых для утверждения проектов ГЧП в австралийском штате Виктория.</p>	<p>http://www.dtf.vic.gov.au/Publications/Investment-planning-and-evaluation-publications/Lifecycle-guidance/Investment-lifecycle-and-High-Value-High-Risk-guidelines-Prove</p>
<p>Руководство южноафриканского Национального казначейства по ГЧП Руководство</p> <p>Модуль 4: ГЧП Технико-экономическое обоснование</p>	<p>Южная Африка (2004 г.)</p>	<p>В тексте представлено всеобъемлющее описание оценочных мероприятий, необходимых для утверждения проектов ГЧП в Южной Африке.</p>	<p>https://www.gtac.gov.za/Publications/Module 04 .pdf</p>

ние			
Анализ эффективности использования средств (VfM) - практика и проблемы : Как правительства выбирают , когда использовать ГЧП для предоставления государственной инфраструктуры и услуг.	Всемирный банк (2012 г.)	В настоящем документе представлены выводы конференции на тему «Эффективность расходования средств» (VfM) с изложением международной точки зрения на данную тему.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/VfM.pdf
Национальное руководство	Инфраструктура Австралии (2013).	В томах 5 и 8 представлены и обсуждены основные методологические вопросы, касающиеся	http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/national-

по ГЧП		корректировки потоков денежных средств в контексте рисков ГЧП.	ppp-policy-guidelines.aspx
Принципы и руководящие положения по оценке социального воздействия в США	Межорганизационный комитет по вопросам принципов и руководящих положений по оценке социального воздействия (2003 г.).	В докладе представлены теория и примеры процесса оценки социального воздействия программ на федеральном уровне правительства США.	http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/reg_svcs/social_guid&pri.pdf
Записка по рекомендательной практике: Как решать вопросы социальной значимости в проектах частного сектора	Международная финансовая корпорация (IFC) (2003).	В Примечании представлен подход IFC к оценке социального воздействия финансируемых ими проектов. Это всеобъемлющее и подробное руководство по проведению оценки социального воздействия.	http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/ifc+sustainableability/learning+and+adapting/knowledge+products/publications/publications_gpn_socialdimensions__wci__1319578072859
Руководство по оценке социального воздействия	Правительство Квинсленда (2011 год).	Это программный документ о внутренних процессах, необходимых для проведения оценки социального воздействия.	http://www.statedevelopment.qld.gov.au/resources/guideline/social-impact-assessment-guideline.pdf
Проектное финансирование: 7^{ое} издание.	Питер К. Невитт и Фрэнк Дж. Фабоцци. (2000)	Это книга о проектном финансировании. В ней раскрыты разнообразные темы и представлены несколько тематических исследований частных и государственных проектов.	

Раскрытие проектной и контрактной информации в проектах государственно-частного партнерства	Всемирный банк (2013 г.)	В данном отчете сравнивается практика раскрытия информации о ГЧП на нескольких этапах процесса ГЧП в Австралии, Бразилии, Канаде, Чили, Перу, ЮАР и Великобритании.	https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16534
Руководство	Министерств	В данном руководстве представлен	https://library.pppknowl

по подготовке проектов и технико-экономических обоснований ГЧП проектов.	финансов. Правительство Пакистана. 2007.	процесс ГЧП, используемый правительством Пакистана, с акцентом на скрининг проектов, предварительные и окончательные технико-экономические обоснования.	edgelab.org/Government%20Of%20Pakistan/documents/2273/download
<i>Руководство по государственно-частному партнерству в Новой Зеландии.</i>	Национальный департамент инфраструктуры Министерства финансов.	В руководстве представлено общее описание процесса ГЧП в Новой Зеландии. Оно устанавливает требования к составлению Обоснования инвестиций и определяет основные критерии принятия решения об одобрении инициатив ГЧП.	http://www.infrastructure.govt.nz/ppp/ppguidance/ppp-guidance-oct09.pdf/at_download/file
Принципы корпоративного финансирования (10-е издание)	Брили, Майерс и Аллен, опубликовано McGraw-Hill Irwin, 2011 г.	Это исчерпывающий учебник по корпоративным финансам с интересной главой о модели ценообразования капитальных активов (CAPM)	
Руководство по ГЧП для муниципалитета Рио-де-Жанейро: Скрининг, оценка и присуждение договора ГЧП с помощью аукциона (Том 2, раздел III)	Муниципалитет Рио (2012 г.)	Руководящие принципы определяют процесс реализации проектов ГЧП в городе Рио-де-Жанейро, Бразилия, описывая формальные требования к проектам на этапе оценки.	

<p>Способы взаимодействия с частным сектором в государственно-частном партнерстве в:</p>	<p>Фаркухарсон и Энсинас, 2011 г.</p>	<p>В книге представлен комплексный взгляд на вопросы и проблемы развития программ и проектов ГЧП в странах с развивающейся рыночной экономикой. В Главе 6 затрагиваются несколько вопросов, связанных с этапом оценки.</p>	<p>http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-7863-2</p>
--	---------------------------------------	--	--

Рынки развивающихся стран,			
руководство по управлению государственным долгом и дефицитом - введение в действие ESA 2010 Евростат 2014:	<i>Руководство по государственному дефициту и задолженности</i> - введение в действие ESA 2010 Евростат 2014:	Это подробное изложение правил и процедур внедрения Европейской системы счетов. В нем представлены статистические методологии и практика, которые позволяют странам - членам ЕС оценивать свой долг и дефицит, наряду с другими налогово-бюджетными агрегатами.	http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF

Приложение А к Главе 4: Процедуры закупок: Различные подходы к процессу тендера

1 Введение в тендерные подходы

Процедура закупок — это процедура, которой правительство будет следовать при заключении договора, и в настоящем АРМГ Руководстве по ГЧП она обычно называется «конкурсная процедура».

Как и в случае любых государственных закупок, обычным процессом должен быть конкурентный процесс⁵⁴, т.е. будет проведен конкурс для получения конкурсных предложений с целью отбора победителя из числа кандидатов. Тендерный процесс должен осуществляться в соответствии с опубликованным сводом правил или руководящих принципов, описанных в рамочной системе закупок (либо в форме политики, либо в форме законов). Руководящие принципы и стандартные процедуры важны для упорядочения процесса и представления консолидированного подхода к рынку.

Окончательная конструкция процесса будет определяться (в рамках потенциальных границ ГЧП) рядом факторов, таких как стратегическое значение актива, потенциальные временные ограничения на период проведения конкурса, масштаб и характер конкуренции, выявленной в ходе зондирования рынка, сложность проекта или требований, стоимость конкурсных процедур и так далее.

Во всем мире существует относительно длинный список конкурсных процедур, но у многих из них одинаковые базовые характеристики с незначительными отличиями. В Таблице 4А.1 в конце данного раздела описаны основные виды тендерных процессов, применяемых в разных странах.

Этот процесс будет строиться на основе ряда ключевых особенностей:

- **Подход к подаче квалификационных документов:** сроки опубликования запроса на подачу квалификационных документов (до опубликования запроса на подачу конкурсных предложений (RFP) или нет), а также наличие предварительного отбора (шорт-лист) или просто использование критериев «прошел/не прошел»;
- **Подход к запросу на подачу конкурсных предложений (RFP):** сроки окончательного составления и опубликования запроса на подачу конкурсных предложений (после переговоров и взаимодействия или без возможности переговоров и взаимодействия, только с предоставлением незначительных

⁵⁴ Прямое заключение договора или прямые переговоры допустимы только при ограниченном перечне обстоятельств. Большинство причин, которые обычно приводят для обоснования прямых переговоров, считаются сомнительными (Справочное руководство по Группе Всемирного банка 2.0 (Всемирный банк, 2014 г.). Кроме того, другой путь закупок связан с инициативными (unsolicited) предложениями, которые могут быть ближе к прямым переговорам или могут включать конкурентную борьбу в результате проведения конкурса по проекту, предложенному частным инициатором. Инициативные проекты (или «проекты частной инициативы») обсуждаются в главе 2.

разъяснений);

- **Подход к подаче и оценке конкурсных предложений:** разрешены ли переговоры и повторная подача предложений.

Эти особенности вводятся до представления и объяснения основных видов тендерных процедур в таблице 4А.1. Определение критериев и структурирование тендерного процесса подробно рассматривается в главе 4.

Существует еще один ключевой аспект, влияет на процесс отбора. Это критерии оценки (только цена или другие финансовые критерии в противовес комбинированным финансовым и техническим или иным качественным критериям). Этот вопрос не рассматривается в данной статье, так как любой подход может быть использован в любом типе процесса из описанных ниже.

23.1.1 Подход с квалификацией

Первым отличительным фактором при объяснении различных процедур закупок является то, как и когда следует определять соответствие квалификационным требованиям. Квалификация — это подпроцесс или этап конкурсной процедуры, в ходе которого оцениваются возможности и мощности потенциальных участников, чтобы убедиться, что выбранная компания или консорциум достаточно компетентна для осуществления проекта и предоставления услуг как с финансовой, так и с технической точки зрения.

Этот этап может быть реализован до направления приглашения к подаче конкурсных заявок или после подачи конкурсного предложения (например, квалификационные данные представлены вместе с конкурсным предложением). В последнем случае документ RFP включает RFQ, т.е. требования к представлению доказательств квалификации и правила, которые должны применяться для оценки квалификации кандидатов. Такая процедура называется «одноэтапный конкурс».

Когда принимается решение о том, чтобы сперва запросить подтверждения квалификации с целью их оценки до выпуска RFP, целью является определение кандидатов в соответствии с минимальными критериями (подход «пройдено/не пройдено») или отбор максимального числа кандидатов. Обычно это определяется в запросе на квалификацию (RFQ). В настоящем Руководстве по ГЧП первый порядок рассматривается как «пред-квалификация», а второй - как составление «короткого списка» («short listing»). Составление «короткого списка» предложений всегда применяется в рамках «процесса взаимодействия или диалога» и некоторых «переговорных процедур». Они рассматриваются как «двухэтапные конкурсные процедуры».

23.1.2 Подход к RFP

Запрос на подачу конкурсных предложений (RFP) — это документ, устанавливающий правила подачи заявок и их оценки для отбора победителя. Контракт, как правило, является приложением к RFP.

Как описано выше, в рамках одноэтапного конкурса запрос на подачу квалификационных документов (RFQ) интегрирован с запросом на подачу конкурсного предложения (RFP). Участники конкурса представляют предложение вместе со сведениями о своей квалификации. Как правило, каждый участник конкурса представляет только одно предложение, которое обычно рассматривается как окончательное и не обсуждается в рамках данного подхода к конкурсу.

Однако в рамках двухэтапного процесса RFP будет издан после представления и оценки квалификационных данных. Если был составлен короткий список, запрос предложений будет предоставлен только тем квалифицированным участникам торгов, которые были включены в короткий список. Это особенно характерно для переговорного процесса и большинства процедур взаимодействия.

Контракт, включенный в RFP, может быть составлен в окончательной форме, либо может быть предметом существенных изменений с учетом предложений участников конкурса, включенных в короткий список в ходе диалога или взаимодействия.

23.1.3 Подход к подаче конкурсных предложений

Участникам конкурса может быть предложено представить только одну заявку (как правило, это имеет место в ходе открытой конкурсной процедуры) или последовательные/итерационные заявки в зависимости от характера диалога или процесса взаимодействия. Кроме того, этот процесс может предусматривать проведение переговоров (переговорный процесс и определенный вид диалога) с ограниченным числом предпочтительных участников (окончательные кандидатуры победителя) или с одним предпочтительным участником торгов.

2 Основные типы конкурсных процедур по проектам ГЧП

23.1.4 Открытый конкурс или одноэтапный конкурс.

В этой форме открытого конкурса RFP публикуется одновременно с текстом договора, и запуск предполагает приглашение к участию в конкурсе, при этом конкурс открыт для всех потенциальных участников. Требования к предложению также включают квалификационные требования. Оно может быть структурировано как один единственный документ (менее желательно) или как два отдельных документа (PRF и договор).

Открытый конкурс – самый распространенный метод закупок во многих

странах Латинской Америки (а в некоторых юрисдикциях даже единственный). Этот подход также используется для некоторых проектов на Филиппинах.

Некоторые специалисты и руководства также именуют эту форму открытого конкурса «одноэтапный конкурс».

Теоретически, этот процесс может допускать проведение нескольких итеративных торгов и переговоров, но это не самый часто встречающийся вариант.

23.1.5 Открытый конкурс с предварительной оценкой по критерию «прошел/не прошел» (или двухэтапный открытый конкурс).

Его можно рассматривать как вариант предыдущего вида процедуры (одноэтапный конкурс). Единственная разница заключается в сроках выпуска документов, отделяющих RFQ от RFP.

Следовательно, существует первоначальный этап, на котором потенциальных участников конкурса приглашают для предварительной квалификации (на открытой основе) до публикации запроса на подачу конкурсных предложений (RFP) и заключения договора, но осуществляется предварительный отбор (short listing).

Направление запроса на подачу конкурсных предложений (RFP), как правило, предполагает однораундовый конкурс без проведения переговоров.

Такой вариант распространен в ряде стран Латинской Америки (например, в Мексике).

23.1.6 Ограниченная процедура (предварительный отбор с одним конкурсным предложением).

Как и при открытом конкурсе с предварительной оценкой, существует первоначальный этап, на котором потенциальные участники конкурса приглашаются к подаче квалификационных документов. Участники, соответствующие квалификационным требованиям (удовлетворившие критерию «прошел/не прошел») ранжируются по качеству их квалификационных документов, на основе которого составляется ограниченный список (short list) участников конкурса с самым высоким рейтингом.

Участники этого короткого списка получают приглашение к подаче конкурсных предложений и будут оценены на их основе до принятия решения о присуждении договора.

Этот метод используется в ряде регионов и стран, таких как Европейский союз (ЕС) и Индия.

23.1.7 Процедура с переговорами (предварительный отбор с переговорами)

После составления короткого списка участников конкурса им предлагается представить свои предложения, и открываются переговоры со всеми участниками конкурса, включенными в короткий список, или с ограниченным числом кандидатов.

Конкурсные предложения могут быть повторяющимися, т.е. каждый участник может подавать несколько конкурсных предложений в ходе процедуры до подачи окончательного предложения, и оценивается только окончательное предложение. Затем могут быть проведены переговоры с предпочитаемым участником конкурса (*preferred bidder*). В качестве альтернативы, оцениваются поэтапные заявки таким образом, чтобы сократить число участников конкурса.

Этот подтип процесса, довольно распространенный в некоторых юрисдикциях, называется **Переговорным процессом с наилучшим и окончательным предложением (*Best and Final Offer - BAFO*)**. Как и в случае двухэтапного конкурса и этапа диалога/взаимодействия, участники (кандидаты), включенные по итогам отбора в короткий список, в ходе взаимодействия будут представлять и обсуждать технические решения. Однако в рамках процедуры переговоров это будет сделано в форме обязательного технического предложения с обязательной ценой. Из процесса оценки конкурсных предложений выбираются два кандидата (как правило, на основе принципа «пройдено/не пройдено» для технического предложения и самого низкого предложения по цене). После переговоров два отобранных кандидата представят новые предложения, свои BAFO, на основе распределения рисков и технических условий, которые были разработаны параллельно с двумя кандидатами. Критериями отбора для определения предпочитаемого участника конкурса, как правило, являются только цена.

Процедура с переговорами может считаться вариантом первого типа, т.е. любая процедура с переговорами обычно представляет собой ограниченную процедуру.

23.1.8 Диалог или взаимодействие.

В некоторых странах предварительный отбор (формирования короткого списка) процессом диалога или структурированного итерационного взаимодействия. Во-первых, публикуется RFQ с намерением предварительно отобрать короткий список квалифицированных участников

конкурса. Включение основных условий ведения бизнеса и структуры проекта является общепринятой практикой. Затем проводится диалог или взаимодействие совместно с процедурой запроса на подачу конкурсных предложений. Например:

- В ЕС после определения короткого списка участников конкурса публикуется RFP. Он включает в себя проект контракта для целей диалога или переговоров. После такого диалога разрабатывается окончательная договорная база, на основе которой участникам торгов предлагается представить свои предложения;
- В Австралии и Новой Зеландии выпускаются одновременно RFP и договор. Затем правительство проводит интерактивные семинары с участниками конкурса по мере подготовки ими своих заявок.

Процесс ЕС сосредоточен на диалоге по определению окончательных условий RFP и договора. Это приводит к внесению изменений в эти документы с учетом отзывов участников конкурса. В Австралии и Новой Зеландии основное внимание в ходе диалога уделяется разработке предложений участников конкурса и их толкованию RFP, с тем чтобы обеспечить соответствие конкурсных предложений требованиям RFP. Таким образом, процесс в Австралии и Новой Зеландии влияет на конкурсные предложения, а не на RFP. Это, как правило, не приводит к значительным изменениям условий RFP и договора.

В соответствии с подходом ЕС не принято допускать проведения переговоров. Однако закупающий орган, как правило, запрашивает разъяснения в отношении полученного предложения. В соответствии с австралийским/новозеландским подходом обычно предусматривается проведение заключительного этапа переговоров (с одним или несколькими участниками конкурса) после первоначальной оценки предложений.

В строгом смысле этого слова подается только одна окончательная заявка, однако в рамках некоторых процессов (особенно в ЕС) будут рассматриваться последовательные заявки, как правило, не имеющие обязательной силы.

ТАБЛИЦА 4А.1: Основные типы конкурсных процедур

Тип и особенности	Квалификационный подход - подача квалификационных документов (Submission of Qualifications - SoQ)	Квалификационный подход - составление краткого перечня	Время для закрытия и направления запроса на подачу конкурсных предложений (RFP) и текста договора	Переговоры против взаимодействия или диалога	Подход к проведению конкурса и отбору - подача предложений	Примеры стран
Открытый конкурс или одноэтапный конкурс.	SoQ запрашиваются и подаются вместе с предложениями. Запрос на квалификацию (RFQ) и запрос предложений (RFP) объединены в одном документе.	Нет короткого списка.	RFQ и RFP интегрированы и подаются совместно. Одновременное предоставление всего конкурсного пакета.	Переговоры и диалог не разрешаются после начала конкурса. Запрос участников торгов о предоставлении разъяснений допускается, и ответы на них являются открытыми на этапе конкурса.	Только одна заявка и одно простое решение о выборе победителя, без переговоров.	Большинство стран Латинской Америки и Испания. Довольно распространено в ЕС в противоположность конкурентному диалогу.
Открытый конкурс с предварительной оценкой по критерию «прошел/не прошел» (или двухэтапный открытый конкурс)	RFQ направляется участникам конкурса заблаговременно до RFP, которое получают только участники, прошедшие квалификацию на основе критерия «пройдено/не пройдено».	Нет «короткого списка».	RFP закрывается после получения SoQ. Договор может быть доработан на этапе RFQ.	Не разрешено, но запрос разъяснений их предоставление разрешены на этапе конкурса.	Только одно предложение и одно простое решение о выборе победителя, без переговоров.	Колумбия, Индия, Мексика и некоторые другие страны Латинской Америки для некоторых проектов.

Тип и особенности	Квалификационный подход - подача квалификационных документов (Submission of Qualifications - SoQ)	Квалификационный подход - составление краткого перечня	Время для закрытия и направления запроса на подачу конкурсных предложений (RFP) и текста договора	Переговоры против взаимодействия или диалога	Подход к проведению конкурса и отбору - подача предложений	Примеры стран
Ограниченная процедура («короткий список» с одним конкурсным предложением)	Как и в случае предварительной квалификации, RFQ направляется заранее до приглашения к подаче конкурсных предложений.	Существенная особенность данного типа: отбираются претенденты, прошедшие квалификационный отбор (отбор максимального количества претендентов).	Как и в открытом конкурсе с предварительной квалификацией.	Не разрешается, но разъяснения являются обычными, как и в случае с предыдущими типами.	Только одно предложение и одно простое решение о присуждении, без переговоров, как в предыдущих типах.	Рассматривается как возможный вариант в соответствии с нормативными актами ЕС, но используется реже, чем предыдущие виды.
Переговорный процесс (составление короткого списка с проведением переговоров или наилучшее и окончательное предложение - BAFO)	Квалификационные документы подаются и оцениваются заранее, как и в ограниченной процедуре.	Короткий список, как и в ограниченной процедуре.	RFP обычно закрывается одновременно с RFQ. Основные характеристики процесса отбора и заключения должны быть определены и разъяснены в RFQ.	Переговоры разрешены по определению.	Часто используются последовательная или поэтапная подача заявок, обычно на условиях BAFO.	Рассматривается в ЕС в законодательном порядке. Более редкий, но все же традиционный метод закупок в ЕС.

Тип и особенности	Квалификационный подход - подача квалификационных документов (Submission of Qualifications - SoQ)	Квалификационный подход - составление короткого списка	Время для закрытия и направления запроса на подачу конкурсных предложений (RFP) и текста договора	Переговоры против взаимодействия или диалога	Подход к проведению конкурса и отбору - подача предложений	Примеры стран
Процесс диалога	Квалификационные документы (SoQ) подаются и оцениваются заранее, как и в ограниченной процедуре.	Короткий список, как и в ограниченной процедуре.	RFP может быть уточнено на этапе подготовки RFQ, например, в ЕС, или же оно может быть закрыто в то же время, что и RFQ. Основные характеристики процесса отбора и контракта должны быть определены и разъяснены в RFQ.	Переговоры обычно не разрешаются (ЕС), однако в ходе диалога или процесса взаимодействия могут обсуждаться и уточняться договор и некоторые аспекты RPF.	Метод диалога обычно рассматривает только одну заявку после проведения диалога, уточнения контракта и некоторых аспектов RFP.	<p>Вариант, регулируемый законодательством Арабской Республики Египет.</p> <p>Регулируемый законодательством ЕС вариант для конкретных типов проектов, отвечающих некоторым требованиям, главным образом связанным со сложностью.</p> <p>Используется в некоторых штатах Соединенных Штатов (США).</p>

Тип и особенности	Квалификационный подход - подача квалификационных документов (Submission of Qualifications - SoQ)	Квалификационный подход - составление короткого списка	Время для закрытия и направления запроса на подачу конкурсных предложений (RFP) и текста договора	Переговоры против взаимодействия или диалога	Подход к проведению конкурса и отбору - подача предложений	Примеры стран
Процесс взаимодействия	Единый SoQ выпускается и оценивается заранее, как и в рамках ограниченной процедуры.	Короткий список, как и в ограниченной процедуре.	Основные характеристики процесса отбора и заключения соглашения должны быть определены и разъяснены в RFQ. RFP, как правило, завершается после завершения процесса составления короткого списка.	RFP и договор обсуждаются в ходе процесса взаимодействия и при необходимости могут уточняться или дополняться правительством. Окончательные переговоры обычно проводятся с одним или несколькими участниками конкурса после первоначальной оценки предложений.	После получения RFP и текста соглашения участники торгов дорабатывают свои предложения путем проведения интерактивных семинаров с представителями правительства. Затем участники конкурса подают окончательное предложение.	Это стандартный подход, используемый в Австралии и Новой Зеландии.

Справочная литература

Группа Всемирного банка 2014. *Справочное руководство по государственно-частному партнерству*.
2,0. Вашингтон, округ Колумбия: Всемирный банк.

Версия