

8-я ежегодная встреча старших
должностных лиц в области бюджетной
политики стран центральной, восточной и
юго-восточной Европы
Талин, Эстония, 28-29 июня 2012 г.

Как обеспечить максимальные выгоды от
затраченных средств по государственно-
частным партнерствам?

Ян Хокесворс, Координатор, сеть
государственно-частных партнерств ОЭСР
Отдел бюджетирования и общественных
расходов, управление государственного
правления и развития территорий, ОЭСР

Содержание

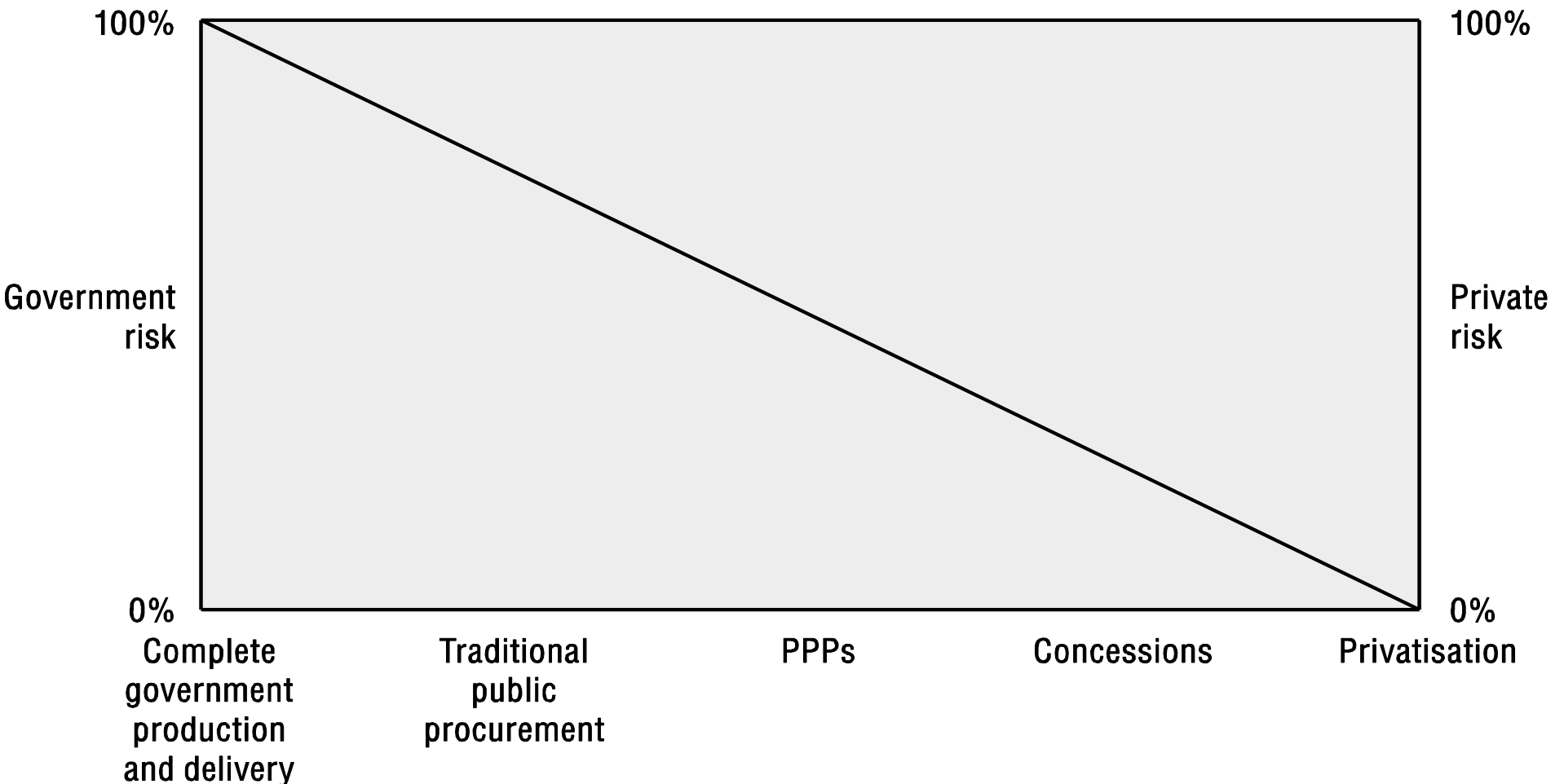
- Определение государственно-частных партнерств (ГЧ)
- Объемы ГЧ
- Обоснования использования ГЧ
- Сложности, присущие государственному сектору в отношении ГЧ
- Пример: Португалия
- Возможный вариант: структурные подразделения по ГЧ
- Принципы ОЭСР государственного управления ГЧ
- Применение принципов – диагностирование ситуации в Индонезии
- Последующие шаги

Содержание – на картинке



- Определение ГЧ

Классификация государственного и частного участия по риску и способу предоставления услуг



Ряд определений

Вид закупок общественных активов с участием частных компаний. Характеристики:

	Public-Private Cooperation	Private Role			Risk Sharing / Transfer
		Financing	Investing in Infrast. Assets	Service Provision	
IMF	√	√	√	√	√
OECD	√	(√)	(√)	√	√
EIB	√	√	√	√	
UK	√		√	√	√

Не основные : специально созданные предприятия, плата пользователей, ценовое регулирование.

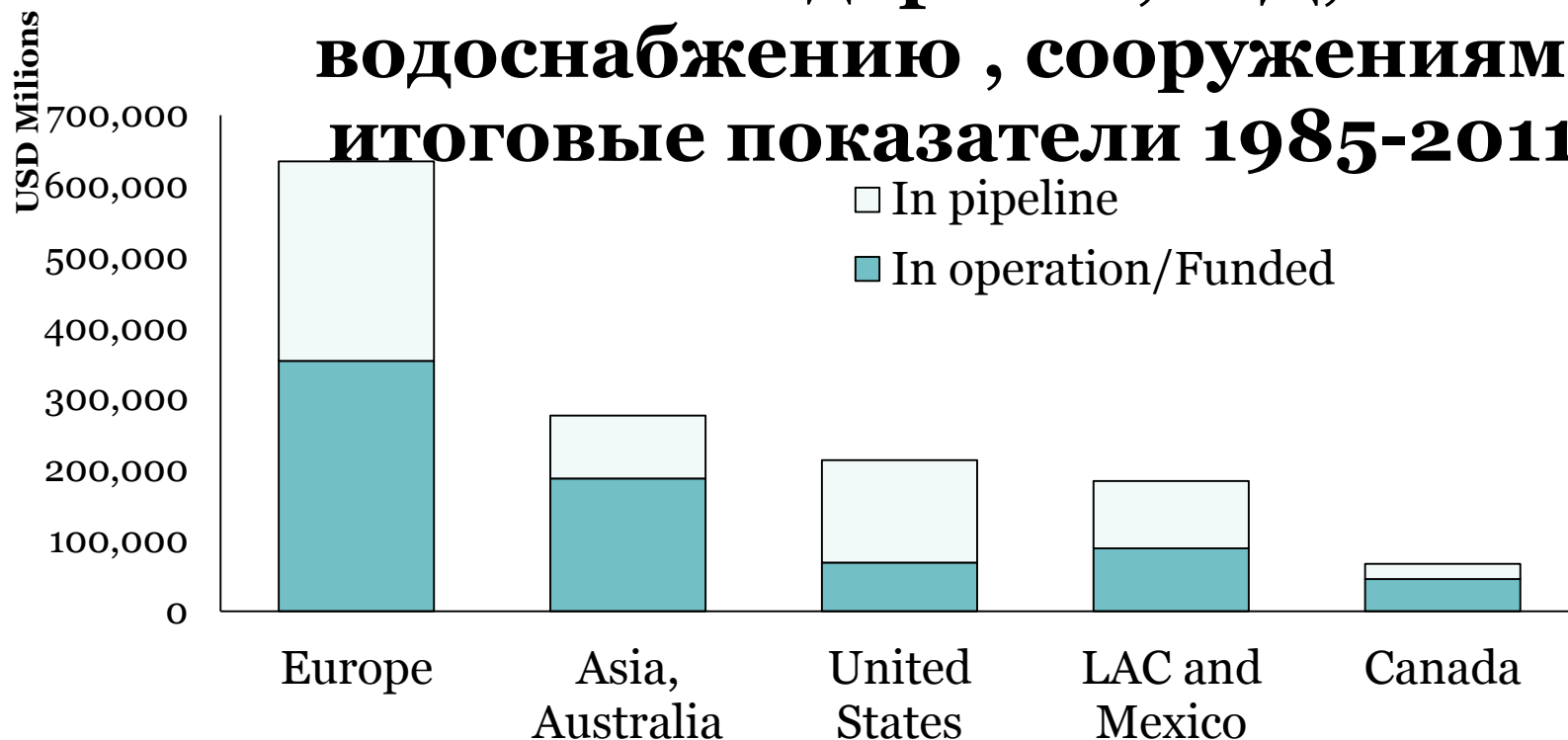
Общий знаменатель:

- Предоставление частным сектором государственной услуги через **контракт, который передает частной компании оплату за услуги, причитающиеся правительству** за данную услугу.
- **Разделение риска** государственным и частным сектором, что является инновационным подходом по сравнению с традиционными формами разделения рисков.
- Задача состоит в предоставлении услуги, обеспечивающей **выгоды от затраченных средств** по сравнению с традиционными методами закупки, за счет:
 - подключения экспертизы частного сектора при разработке и эксплуатации актива (в течение всего срока его эксплуатации)
 - Передача рисков стороне, которая обеспечивает более качественное управление ими
- Связывает правительство **долгосрочными обязательствами** и возможными потенциальными обязательствами.

- Объемы ГЧ

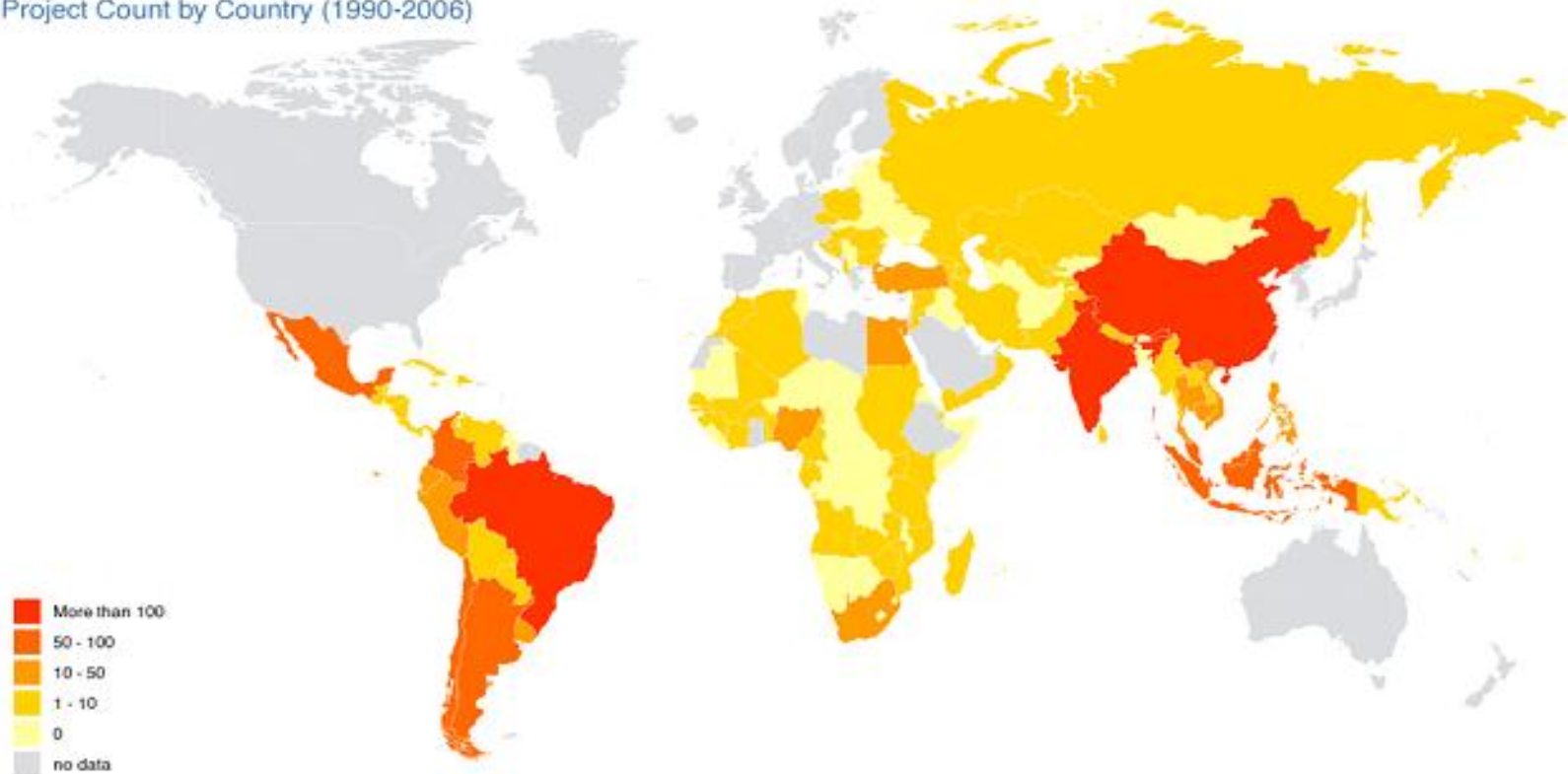
ГЧ отводится значительная часть инвестиций как в странах ОЭСР ...

ГЧ по дорогам, ЖД, водоснабжению, сооружениям, итоговые показатели 1985-2011



... так и в странах, не входящих в ОЭСР

Project Count by Country (1990-2006)



Source: World Bank (Private participation in infrastructure [PPI] database)

Но в целом, ГЧ осваивают лишь незначительную часть общего объема инвестиций в инфраструктуру государственного сектора

What percentage of public sector infrastructure investment takes place through PPPs?

Range	N	Country
0% - 5%	10	Austria, Germany, Canada, Denmark, France, Lithuania, Netherlands, Hungary, Norway, Spain
>5% - 10%	7	United Kingdom, Czech Republic, Slovak Republic, Greece, Italy, South Africa, Ireland
>10% - 15%	2	Korea, New South Wales
>20%	2	Mexico, Chile
Total	21	

Note: No responses for 15-20% band

Обоснования использования ГЧ

Веские и менее веские обоснования использования ГЧ

Do the following make PPP more attractive in comparison to TIP?

	<i>The project generates debt that is not on the balance sheet of government</i>	The project requires high level of constant maintenance	The project requires a high level of service delivery performance	The project requires skills that are more readily available in the private sector, compared to the public sector
Yes	5	10	12	10
No	9	2	0	2
Sometimes	4	6	5	6
Not answered	3	3	6	3
Total	21	21	21	21

Однако, существуют возможности для совершенствования

Вы полагаете, что ...

- a) Существующие правила препятствуют обеспечению максимальной выгоды от затраченных средств, отдавая предпочтение традиционным методам инфраструктурных закупок по сравнению с ГЧ?
- b) Существующие правила препятствуют обеспечению максимальной выгоды от затраченных средств, отдавая предпочтение ГЧ по сравнению с традиционными методами инфраструктурных закупок?

Incentives to prefer one form of infrastructure investment over another?

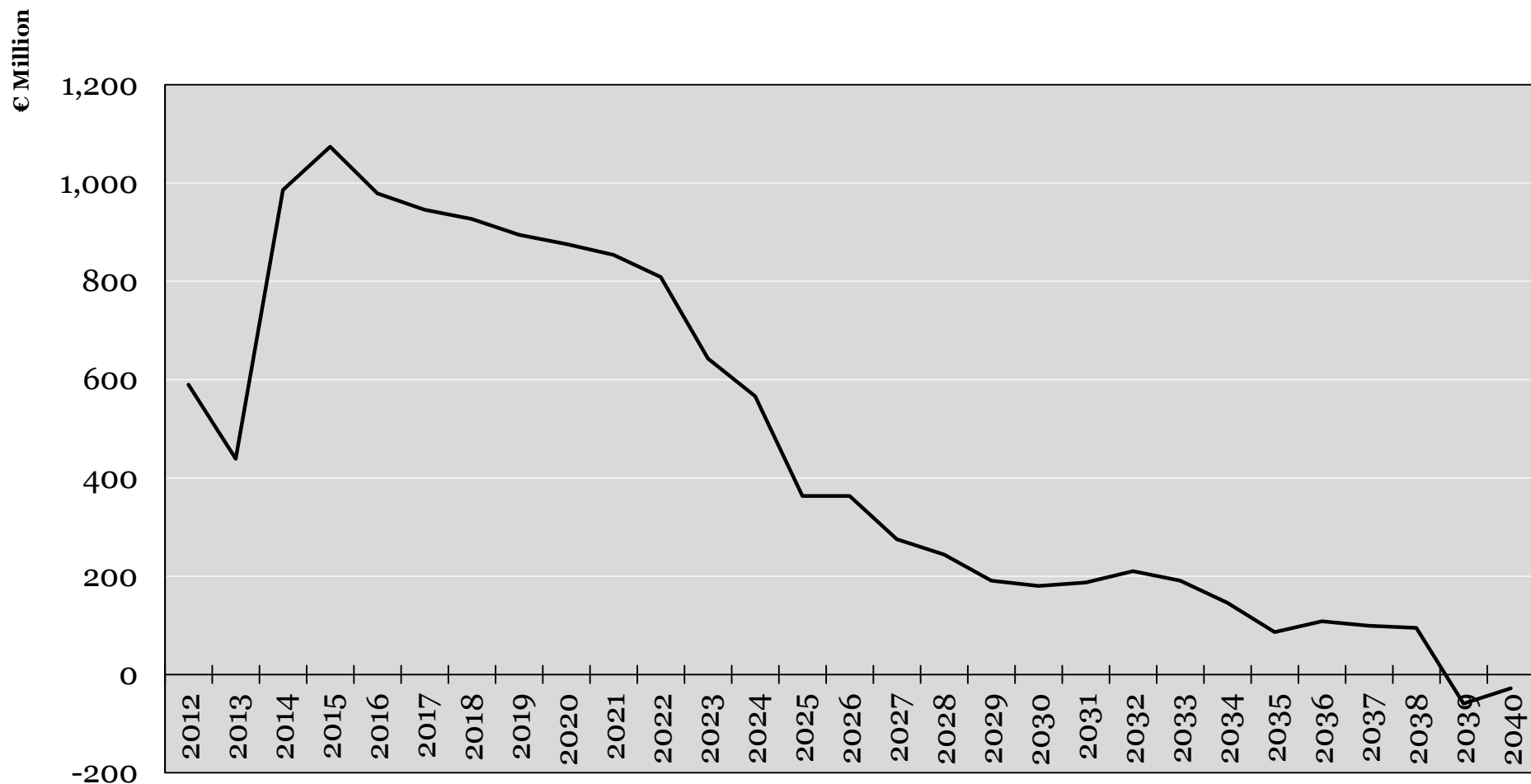
	TIP over PPPs?	PPPs over TIP?
Yes, to a large extent	2	0
Yes, to some extent	5	1
No	9	15
Not enough data to make assessment	5	5
Total	21	21

- Сложности, присущие
государственному сектору в отношении
ГЧ

Основные сложности, связанные с ГЧ

- Оценка выгоды от затраченных средств – количественные и качественные аспекты
- Обоснованное использование ГЧ (обеспечение выгоды от затраченных средств)
- Оценка, распределение и подсчет рисков
- Кадровый и институциональный потенциал для ведения переговоров по контрактам ГЧ и надзора за их исполнением
- Обеспечение приемлемости и устойчивости – с точки зрения бюджета или конечных пользователей
- Обеспечение прозрачности бюджета

Чистые выплаты концессионерам дорожного фонда в форме ГЧ в Португалии



- Возможный вариант: структурные подразделения по ГЧ

Выделенная структурная единица по ГЧ

- Выделенные структурные единицы ГЧ включают в себя все организации, созданные при полной либо частичной поддержке правительства, в целях обеспечения того, чтобы необходимый потенциал для создания, поддержки и оценки договоров по государственно-частным партнерствам находился в ведении правительства.

Существует ли выделенная структурная единица по государственно-частным партнерствам на национальном уровне?

Единицы ГЧ

	Number of countries	Countries ¹
Yes	17	Australia, Belgium, Canada, Czech Republic, Denmark, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Japan, Korea, Netherlands, Poland, Portugal, United Kingdom
No	12	Austria, Finland, Iceland, Luxembourg, Mexico, New Zealand, Norway, Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, United States

1. No data for Turkey.



Table I.3. Location and functions of dedicated PPP units¹

	Country	Location	Year est.	Policy Guidance	Technical Support	Capacity Building	Promotion	Investment
Case studies	Korea	Independent	1998	●	●	●	●	○
	Germany (federal)	Independent	2009	●	●	○	○	○
	South Africa	Finance ministry	2000	●	●	●	○	○
	United Kingdom	Independent	2000	●	●	●	●	●
	Victoria, Australia	Finance ministry	2000	●	●	●	●	○
Other countries surveyed	Australia	Independent	2008	..	..	..	..	..
	Belgium (Flemish)	Finance ministry ²	2002	●	●	●	●	○
	Canada	Line ministry	2002	..	..	..	..	..
	Czech Republic	Independent	2004	●	●	●	●	○
	Denmark	Line ministry	2006	●	●	○	●	○
	France	Finance ministry	2005	●	●	○	●	○
	Greece	Finance ministry	2006	●	●	○	●	○
	Hungary	Finance ministry	2003	●	●	○	○	○
	Ireland	Finance ministry	2003	●	●	●	●	○
	Italy	Finance ministry	1999	○	●	●	●	○
	Japan	Finance ministry ³	2000	●	●	○	○	○
	Netherlands	Finance ministry	1999	●	●	○	○	○
	Poland	Line ministry	2001	●	●	○	○	○
	Portugal	Independent	2003	●	●	○	○	○
	Total		n/a	16	17	8	10	1

Notes: ● = yes, ○ = no, --- = not applicable; .. = missing response

1. No dedicated PPP units in Austria, Finland, Iceland, Luxembourg, Mexico, New Zealand, Norway, Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, and United States (see Table I.1).

2. **Belgium:** Flemish Government Executive Staff.

3. **Japan:** PFI Promotion Office, Cabinet Office.

Основные вопросы

- **Каковы полномочия выделенного структурного подразделения по ГЧ?**
- Данные подразделения, как правило, выступают в роли консультантов для организаций-исполнителей, но также могут выполнять обязательные функции по наблюдению
 - Структурные подразделения по ГЧ играют различную роль при утверждении проектов
 - Ключевая роль Минфина – утверждение
- **Где расположены выделенные структурные подразделения? Три модели:**
 - Министерство финансов /казначейство
 - Стороннее учреждение, связанное с Минфином (модель партнерства)
 - Расположение в отдельном отраслевом министерстве, являющемся основным пользователем ГЧ
- **Кто должен работать в выделенных подразделениях?**
 - Технические специалисты по данному сектору, специалисты в области экономики, финансов, регуляторной базы, закупок, связи и обучения. Конкурентная зарплата + льготы и пособия гос. сектора, такие как интересные проекты; гарантия рабочего места; баланс между трудовой деятельностью и личной жизнью
- **Каким образом финансируются выделенные подразделения?**
 - Из бюджета, за счет сборов с пользователей со стороны организаций-исполнителей, либо того и другого.
- **Каким образом следует проводить оценку выделенного структурного подразделения по ГЧ?**
 - В идеале оценка должна быть измеряемой, реалистичной и поэтапной
 - Измерение числа ГЧ – ненадежный показатель.
 - Продвижение проекта и оценку необходимо разделять.

- Рекомендации ОЭСР по принципам государственного управления ГЧ

Какую дополнительную ценность привносят рекомендации Совета по ГЧ?

- Рекомендации не выступают ни за, ни против ГЧ – *если вы прибегаете к этому способу, делайте это правильно!*
- Для того, чтобы правильно использовать ГЧ, необходимо одновременно обеспечить решение нескольких **вопросов, связанных с управлением.**
- Рекомендации обеспечивают, чтобы **новые проекты добавляли пользу, а также останавливают некачественные проекты** до их начала.
- Рекомендации обеспечивают решение этих вопросов при помощи 12 принципов, сгруппированных по трем ключевым разделам:
 - А. Создание понятной, предсказуемой и легитимной **институциональной системы**, управляемой компетентными и обеспеченными ресурсами властями
 - В. Отбор государственно-частных партнерств должен исходить из принципа **получения максимальной выгоды из затраченных средств** (количественной и качественной)
 - С. Прозрачное использование **бюджетного процесса** в целях минимизации рисков в налогово-бюджетной сфере и обеспечения целостности процесса закупок

Какую дополнительную ценность привносят рекомендации Совета по ГЧ? (2)

- Несколько ключевых аспектов, содержащихся в Рекомендациях:
 1. Дает **конкретное руководство**, когда имеет смысл создавать ГЧ, исходя из накопленного практического опыта (**Нет**, в случае, если речь идет о быстро изменяющихся технологиях, и **да**, если процесс установившийся и позволяет прямолинейно распределить риски (**дорожный фонд**))
 2. Предоставляет конкретное руководство, **когда следует использовать ГЧ, исходя из соображения выгоды от затраченных средств**, а не из соображений удобства бухучета и схожих соображений.
 3. **Горизонтальный и вертикальный по природе** : включает в себя институты, регуляторную базу, конкуренцию, бюджет, фискальные вопросы, целостность **на всех** уровнях правительства.
 4. Напрямую затрагивает вопрос **последствий для бюджетной сферы и обеспечение прозрачности** бюджетных процессов.
 5. Подчеркивает, что **решение об инвестировании** следует принимать отдельно от решения о том, как **осуществлять закупки и обеспечивать финансирование** проекта.
 6. Акцент на этапе после подписания, операционной фазе ГЧ, на который другие руководства зачастую не обращают внимания.

А. Создание понятной, предсказуемой и легитимной институциональной системы, управляемой компетентными и обеспеченными ресурсами властями

- 1. ГЧ необходимо утверждать на высшем уровне принятия решений, и необходимо консультироваться с гражданами ...
- 2. Предоставить закупки и аудит ГЧ, также как и смежное регулирование, компетентным органам...
- 3. Обеспечить наличие необходимых ресурсов и потенциала в общественном секторе...
- 4 Вся регуляторная база, влияющая на работу ГЧ, должна быть ясной и прозрачной и тщательно выполняться ...

В. Отбор государственно-частных партнерств должен исходить из принципа получения максимальной выгоды из затраченных средств

5. Политический уровень должен расставить приоритеты по всем инвестиционным проектам. Решение об инвестировании должно приниматься исходя из точки зрения всего правительства, и должно приниматься отдельно от решения о том, как будут осуществляться закупки и как будет финансироваться проект.
6. Тщательное исследование, какие инвестиционные методы вероятнее всего дадут наибольшую выгоду от затраченных средств (предварительный тест метода закупок) ...
7. Передача рисков тем, кто ими лучше управляет
- 8 Выгода от затраченных средств должна обеспечиваться постоянно ...
9. Применение принципа выгоды от затраченных средств требует достаточного уровня конкуренции.

С. Прозрачное использование бюджетного процесса в целях минимизации рисков в налогово-бюджетной сфере и обеспечения целостности процесса закупок

10. ... Центральное бюджетно-финансовое управление должно обеспечить приемлемость проекта и устойчивость инвестиционного плана.
11. Проект должен быть прозрачным с точки зрения бюджета. Бюджетная документация должна раскрывать все затраты и условные обязательства. Необходимо тщательно следить за тем, чтобы бюджетная прозрачность ГЧ распространялась на весь бюджетный сектор.
- 12. Обезопасьте себя от нерационального расходования ресурсов и коррупции за счет обеспечения целостности процесса закупок.

Как мы подошли к этому этапу?

February-March 2011	Draft circulated internally in OECD, World Bank, IMF, EIB, TUAC, BIAC, Member countries
24-24 March 2011	Draft endorsed at Network Meeting of Senior PPP Officials
13-14 April 2011	Discussed at the Territorial Development Policy Committee Meeting
6-7 June 2011	Draft endorsed at Meeting of the Working Party of Senior Budget Officials
3-4 November 2011	Discussed at the Regulatory Reform Committee meeting
9-10 November 2011	Discussed at the Public Governance Committee Meeting
12-13 April 2012	Endorsed by the Public Governance Committee
23 April 2012	Endorsed by the Investment Committee
4 May 2012	Endorsed by the OECD Council

- Применение принципов –
диагностирование ситуации в
Индонезии (2012)

Мотивация Индонезии к использованию ГЧ очень схожа с мотивацией многих стран

Делают ли следующие соображения ГЧ более привлекательным способом по сравнению с традиционными инфраструктурными закупками?

	Yes	No	Some- times
The project generates debt that is not on the balance sheet of government	X		
The project requires high level of constant maintenance			X
The project requires a high level of service delivery performance	X		
The project requires skills that are more readily available in the private sector, compared to the public sector	X		
Strong Public Unions in the public sector in the relevant sector			X

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ:

- ГЧ как механизм поставки услуг не является проблематичным с политической точки зрения
- Необходимо прилагать больше усилий для **расстановки приоритетов** и четкого распределения **ролей и обязанностей**.
- Усиление **курирующей роли Минфина**, более надежный процесс надзора
- Необходимо более крепкое структурное подразделение по ГЧ
- Проблемы с **потенциалом** в плане финансирования и профессиональных навыков
- Необходимо усиление роли **счетной палаты**
- Экспроприация **земли** сложна
- **Нечеткие критерии**, обосновывающие необходимость создания ГЧ
- Необходимо разработать четкие секторальные тесты на предмет обеспечения выгоды от затраченных средств
- Обеспечение всесторонности **бюджетной документации**, прозрачность

Последующие шаги

- Анализ системы государственного правления с точки зрения ГЧ и смежных вопросов
- Исследование по капитальным закупкам (традиционным и с использованием ГЧ). Планируется представить на ежегодной встрече старших должностных лиц в области бюджетной политики ОЭСР в след. году (в марте 2012 г.)
- Более подробная информация :
- www.oecd.org/gov/budget/ppp
- Ian.Hawkesworth@OECD.org