

Публично-частное партнерство

Определение

- * Обычно ПЧП определяется как соглашение, при котором частный сектор обеспечивает функционирование инфраструктуры и предоставление услуг, которые традиционно поддерживались государством

Сферы
организации
ПЧП

Коммунальные услуги

Транспорт

Здравоохранение

Образование

Уголовное правосудие

Социальное обеспечение и пр.

ПЧП на Западе развивается уже 30 лет

- * Не нужно путать ПЧП с полной приватизацией, т.к. в случае ПЧП ответственность несут обе стороны.

Модель	Тип контракта	Степень вовлеченности частного сектора
Активы находятся в общественной собственности и управляются органами власти	Реструктурирование коммунальных служб, корпоратизация, децентрализация Общественные работы, контракты на выполнение услуг	Низкая
Публично-частное партнерство	Управленческие контракты Лизинг Концессии, BOT проекты, DBO	Средняя
Частный сектор владеет и управляет активами	Совместные предприятия, частичная дивеституры общественных активов Полная дивеститура	Высокая



Реформы общественных служб и корпоратизация

- * Для того, чтобы коммунальные предприятия действовали эффективно, органы власти могут предпринять их реструктуризацию, корпоратизацию и децентрализацию. Частный сектор в эту деятельность может и не вовлекаться.
- * **Корпоратизация** - передача активов, обязательств, персонала и выполняемых функций корпоративному органу, выпускающему акции, имеющему совет директоров и структурные подразделения. Может рассматриваться как первый шаг на пути вовлечения частного сектора.
- * Пример: корпоратизация больниц в Новой Зеландии и Великобритании.

Характеристики корпоратизации

- * Корпорация создается официально;
- * Менеджмент получает управленческую автономию в отношении использования ресурсов и ведения деятельности;
- * Прозрачность и подотчетность организуются в соответствии с законодательством о компаниях; деятельность корпорации часто регулируется законодательством о частных компаниях;
- * Активы и ответственность передаются созданной корпорации, иногда вместе с долгами;
- * Создается совет директоров для представления интересов заинтересованных сторон (граждан, акционеров);
- * Рекрутирование персонала осуществляется по правилам, отличающимся от правил гражданской службы для придания большей гибкости в управлении трудовыми ресурсами;
- * Корпорации предоставляется независимый статус, включающий жесткие бюджетные ограничения с потенциальной ликвидацией предприятия в случае неуспеха;
- * Корпорация является финансово независимой – все поступления идут за счет продаж, а не бюджетных трансфертов, что делает корпорацию ответственной за свои потери;
- *

Контракты на поставку товаров, выполнение работ, предоставление услуг

- * Закупка товаров для государственных/муниципальных нужд, выполнение работ (например, прокладка кабелей или труб). Также, заключаются договоры на предоставление конкретных услуг, например, служба по работе с клиентами;
- * Контракты на выполнение общественных работ.

Управленческие контракты (Management contracts and Operation and Maintenance (O&M) contracts)

- * Виды управленческих контрактов варьируются от простого технического содействия до соглашений по осуществлению полного управления службами. Определенный набор действий делегируется частному подрядчику на срок от 2 до 5 лет. Частный подрядчик получает плату от органов власти за решение определенных задач, при этом вознаграждение не зависит от тарифных сборов, а подрядчик не принимает на себя риски, связанные с состоянием используемых активов, хотя эти условия также могут варьироваться.

Ключевые характеристики:

- * Подрядчик управляет определенными видами деятельности на краткосрочной основе (2-5 лет);
- * Часто применяется для систем водоснабжения и, ограниченно, для энергетического сектора;
- * Ограниченные возможности для повышения эффективности;
- * Управляющая компания обычно получает фиксированную сумму на покрытие расходов; эта сумма может зависеть от результатов деятельности компании;
- * Управляющая компания может собирать плату за услуги;
- * Обычно персонал не переходит в полное подчинение подрядчика (т.е. не меняет свой статус), последний просто добавляет своих управленцев в существующую структуру, что может приводить к недостатку дисциплины в организации.

Лизинг/аренда

* Ключевые характеристики:

- * Среднесрочные контракты (8-15 лет);
- * Риски, связанные со сбором платы за услуги, передаются управляющей компании;
- * Управляющая компания получает гарантии компенсации, если запланированный уровень поступлений не будет достигнут;
- * Стоимость управления передается управляющей компании;
- * Каждые 4-5 лет проходит переоценка деятельности, цен, уровней тарифов и пр.;
- * Управляющая компания отвечает за найм персонала;
- * Обычно, управляющая компания ответственна за то, что бы активы передавались собственнику по истечении срока лизинга/аренды в работающем состоянии (т.е. ответственна за минимальные расходы на поддержание работоспособности);

- * Частный подрядчик ответственен за управление службой, но не инвестирует в нее свои средства (часто для систем водоснабжения и ассенизации);
- * Выбирается, когда средства от продажи акций или кредитные средства не доступны;
- * Власти хотят совместить государственное/муниципальное финансирование с эффективностью частных компаний;
- * Управляющая компания несет на себе большие риски, связанные с осуществлением деятельности;
- * Управляющая компания не получает фиксированную сумму от властей, но получает пользовательские сборы с потребителей;
- * **Лизинг:** доля поступлений идет властям, как собственникам используемых активов, остальное остается управляющей компании; Объем поступлений для властей фиксирован вне зависимости от достигнутого уровня тарифных сборов;
- * **Аренда:** управляющая компания оставляет себе часть сборов, другую часть направляет властям, которые используют ее на инфраструктурные проекты; объем поступлений фиксирован для управляющей компании, а объем поступления для властей ограничен достигнутым уровнем тарифных сборов.

PRESENTATION

About CDE ▶ Presentation



- [Presentation](#)
- [Missions-Values](#)
- [Organization chart](#)
- [Actors of the water sector](#)
- [CDE in Figures](#)

AGENDA

Getting to know CDE

Camerounaise des Eaux is a company incorporated under Cameroonian law in December 2007 by a consortium of Moroccan firms (ONEE, Delta holding, NOVEC and Medz) with a view to operating potable water supply services in the Republic of Cameroon within the area under lease made up of 110 urban and suburban centres. It fills in for the Cameroon National Water Corporation (SNEC).

CDE applies itself to providing a public utility with a view to sustainable development, ensuring the continuity of drinking water supply, and thus improving the quality of services rendered to customers and the efficiency of production, transport and distribution and the working environment by the introduction of new methods of work with heavy technological input based on the training of human resources. The firm also strives towards increasing the level of access to potable water.

Концессии, Build-Operate-Transfer (BOT), Design-Build-Operate (DBO) Projects

- * Акцент при выборе этих моделей делается на результатах деятельности.
- * **Концессия:** дает концессионеру долгосрочные права на использование активов, включая ответственность за выполнение функций и инвестиции. Собственник активов в основном осуществляет замену крупных активов. По окончании срока концессии активы возвращаются собственнику, включая те активы, которые были приобретены концессионером. Последний получает большую часть всех поступлений напрямую от потребителей, выплачивая концессионные платежи собственнику. Концессионер ответственен не только за управление активами, но и за финансирование и осуществление всех требуемых инвестиций;
- * Концессионер берет на себя риски, связанные с состоянием активов и инвестициями;
- * Обычно, концессии предоставляются в отношении уже существующих активов;
- * Срок концессии обычно 25-30 лет (т.е. достаточно долг для полной амортизации первоначальных инвестиций);
- * Право собственности остается за публичными органами;
- * Некоторые инфраструктурные организации по факту являются монополиями, поэтому для концессионера обычно устанавливаются пределы повышения тарифов.
- * **Build Operate Transfer (BOT) Project** - используется для развития отдельных активов, а не целой сети, в основном новых. Оператор получает пользовательские сборы от властей, но не потребителей. В ряде стран эта форма ПЧП называется концессией.
- * **Design-Build-Operate (DBO) Projects** - публичный сектор владеет и финансирует создание новых активов. Частный сектор проектирует, строит и управляет активами.



[Home](#) » [PPP by Sector](#) » [Transportation](#) » [Urban Passenger Transport](#)

Urban Passenger Transport

As cities grow and traffic congestion increases, governments are looking increasingly for alternatives to encourage a shift from private to public transport. Light rail, tram and metro transit systems as well as bus rapid transit (BRT) projects are alternatives to carbon intense urban individual transport. This section provides information on public-private partnership (PPP) urban transport projects including links to PPP agreements and further reading materials.

- [Metro](#)
- [Trams](#)
- [Light Rail](#)
- [Urban Passenger Rail](#)
- [Bus Rapid Transport](#)
- [Further Reading and Resources](#)



Совместные предприятия (Joint Ventures / Empresas Mixtas)

- * Существующие службы передаются в собственность частному сектору. В случае новых проектов, создается совместное предприятие с общей собственностью;
- * Объем разделяемой собственности различен в зависимости от целей правительства. Вместе с тем, правительство может сохранять определенный уровень контроля (через право вето по отдельным управленческим решениям, например) даже не смотря на то, что право собственности передано частному сектору;
- * Управление активами и осуществление функций обычно целиком передается частному сектору через управленческие контракты;
- * Эта форма ПЧП очень распространена в Латинской Америке.

Полная дивеститура (приватизация)

- * Все активы, функции и пр. передаются частному сектору. В отличие от частных предприятий, переданные активы остаются под частичным (непрямым) контролем правительства. Обычно это делается через лицензирование деятельности предприятия.
- * В Англии и Уэльсе в начале 1990-х были приватизированы системы водо-, энергоснабжения, телекоммуникации и железнодорожный транспорт.
- * Частные подрядчики лицензировались государством;
- * За серьезные нарушения лицензия может быть отозвана;
- * В начале 2000-х были отозваны лицензии у Railtrack (собственник и управляющий ж/д путей) и Connex (собственник подвижного состава);
- * Каждый из приватизированных секторов высокорегулирован, операторы ограничены в возможностях устанавливать плату за свои услуги;

Некоторые проблемы

- * Оксфордский учебник по менеджменту расширяет ПЧП до Public leverage to Contracting-out (имеются в виду срочные сделки), франчайзинга (коммерческие концессии по разработанной бизнес-модели с передачей права действовать от своего имени) и совместных предприятий).
- * Поэтому раздаются жалобы на то, что в понятие ПЧП его сторонники стремятся запихнуть все, что возможно, отсюда его эмоциональная составляющая, которая направлена на привлечение "друзей", тогда как в аналитическом смысле понятие вошло в свою терминальную фазу и становится бесполезным.

- * Например, дивеститура не должна включаться в ПЧП. Государство в этом случае ограничивается только ролью регулятора. В ЕС дивеститура бывает в двух формах: через продажи и через лицензирование. Во второй форме приватизируемые активы имеют малую ценность без лицензии на предоставление услуг, которую выдает правительство. Если услуги предоставляются плохо, лицензия может быть отозвана, а активы возвращены в собственность правительства. Как видим, очень сильное сходство с концессией.


Модели ПЧП и контрактных соглашений



Source: The National Council for Public Private Partnerships

Пионером в применении ПЧП была Великобритания

- * «Частная финансовая инициатива» - метод организации публичных закупок в целях организации инфраструктурных проектов. Публичные органы заключают контракты с консорциумом частных предприятий Special Purpose Vehicle (SPV). Консорциум состоит из строительных компаний, производителей услуг и банков. По сути дела является посредником между органами власти и частными предприятиями. Контракты PFI заключаются в основном на 25-30 лет. В течение срока контракта консорциум обеспечивает предоставление услуг, которые ранее предоставлялись публичными органами. Большие проекты обычно финансировались за счет выпуска ценных бумаг или заимствований (senior debt). После кризиса 2008 (после которого число ПЧП-проектов в Европе сократилось на 40%) в основном финансирование осуществляется по второму способу.

- 
- * Проекты ЧФИ покрывают широкий спектр деятельности: от образовательных услуг до оборонной промышленности. Всего эти проекты занимают примерно 10-13% от всех инвестиций в инфраструктуру. В год реализуется примерно сто проектов. Полностью заменить традиционные институты этот способ не может.

Конкретизация моделей

Build-own-operate (BOO)
Build-develop-operate (BDO)
Design-construct-manage-finance (DCMF)

Частный сектор разрабатывает, строит, владеет, развивает, управляет активами без обязательств передачи собственности правительству. Все это варианты design-build-finance-operate (DBFO) схем.

Buy-build-operate (BBO)
Lease-develop-operate (LDO)
Wrap-around addition (WAA)

Частный сектор покупает или берет в аренду/лизинг существующие активы, обновляет, расширяет, управляет без обязательств по возврату этих активов в собственность правительства.

Build-operate-transfer (BOT)
Build-own-operate-transfer (BOOT)
Build-rent-own-transfer (BROT)
Build-lease-operate-transfer (BLOT)
Build-transfer-operate (BTO)

Частный сектор разрабатывает, возводит активы, управляет ими и передает правительству по истечении срока контракта или же в определенное время. В последствии частный сектор поможет взять в аренду или лизинг эти активы.

Преимущества ПЧП по мнению сторонников:

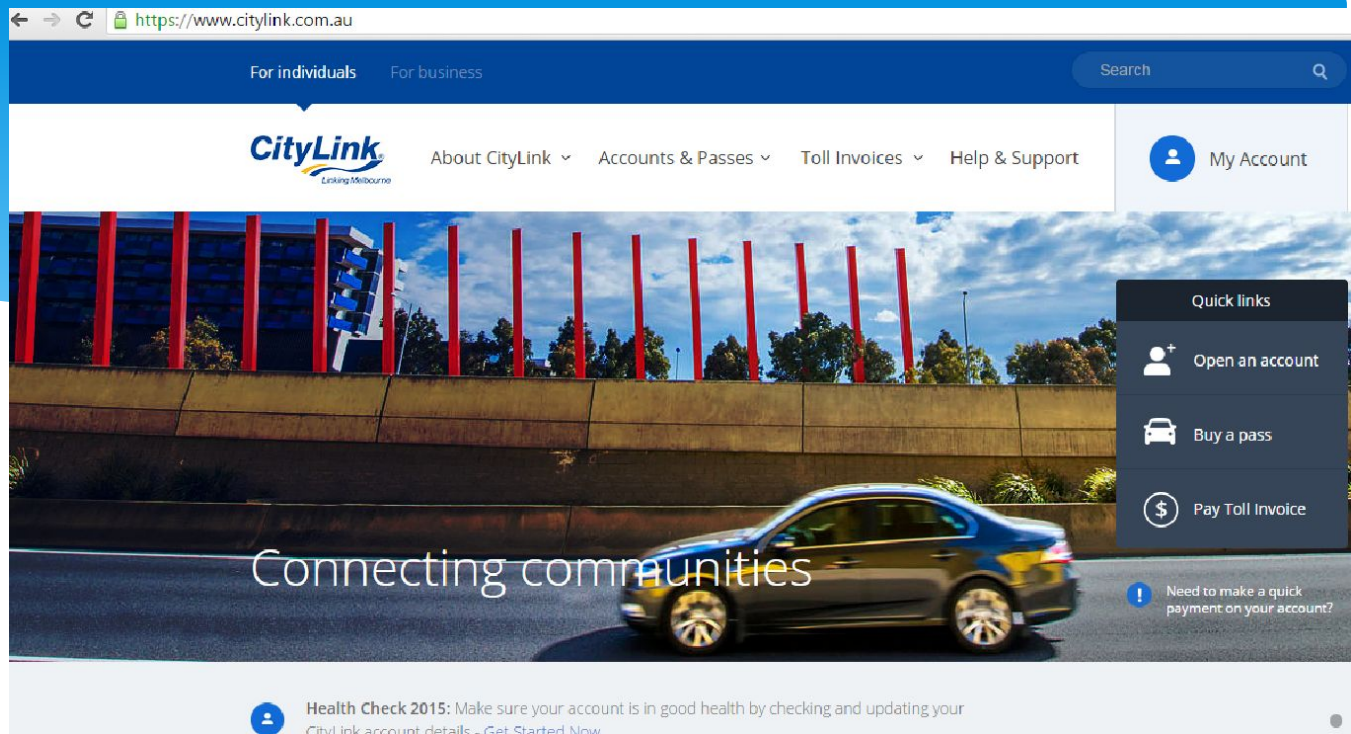
1. Передача рисков частному сектору, хотя и в разной степени. В контрактах на выполнение общественных работ все риски остаются за публичным сектором (за исключением рисков, связанных непосредственно с самим строительством). Полная приватизация означает полную передачу рисков частнику, который для их сокращения должен быть инновативным и эффективным;
2. Снижение стоимости инфраструктурных проектов, включая и стоимость создания, и издержки жизненного цикла;
3. Т.к. условия могут быть прописаны в контракте (satisfaction metrics), подрядчик ориентирован на клиента;
4. Ориентация на результат, а не на процесс;
5. Решение проблемы инфраструктурного дефицита.

Преимущества ПЧП для публичных органов

- * Частный сектор работает быстрее, следовательно, быстрее проект начинает приносить выгоду и ему, и гражданам. В Канаде, например, третий терминал в аэропорту Торонто был закончен на 18 месяцев раньше срока, прописанного в контракте. В ЮК в 2003 г. пришли к выводу, что 73% проектов без участия частных вышли за рамки намеченного бюджета и 70% были закончены позже намеченного срока. Только 22% и 24% проектов ПЧП характеризовались теми же проблемами.
- * В США возводили денверскую магистраль E-470 и получилось 189 млн вместо оценочных 598 млн. Правда, цена капитальных проектов может быть выше, т.к. частник обычно учитывает долговременные последствия на протяжении жизни проекта.

Ориентация на клиента

- * Т.к. потребитель платит деньги (сборы), частник настроен на максимальный комфорт. Если речь идет о школах или тюрьмах, то условия потребительского удовлетворения могут включаться в контракт.



<http://www.citylink.com.au/>.

Есть калькулятор расчета цен поездки по платным дорогам. На зеркало заднего вида вешается девайс, который рассчитывает стоимость поездки и обменивается информацией с аккаунтом.

Если кто-то не удовлетворен, то может пожаловаться сначала группе по защите прав потребителей самой компании. Если жалоба не удовлетворена, можно обратиться к независимому омбудсмену. Компанией выпущена хартия потребителя с четко прописанными целями.

Риски для публичных органов:

- * 1. Более высокая цена по сравнению с финансированием из бюджета. Обычно, правительственные заимствования распространяются на все общество (которое этот долг оплачивает). Частные займы переносят риски на отдельные группы людей и это по отношению к долговому рынку более опасно. Соответственно, растет процент по кредитам.

Риски для публичных органов:

- * 2. Плохо прописанные контракты. Контракт по определению неполон, но если он не полон в плохом смысле, для заказчика все заканчивается не очень хорошо.

Риски для публичных органов:

- * 3. Трудности с долговременным прогнозированием. Можно затеять долговременный проект, а он окажется не нужным, как недвижимость в Афинах после Олимпийских игр.

Риски для публичных органов:

- * 4. Лоббирование ненужных проектов в угоду конкретным группам интересов. Regulatory and Contract Management Capture.

Риски для публичных органов:

- * 5. Превышение бюджетных расходов.
- * Расходы на ПЧП как правило долгосрочные, т.е. размываются в общем объеме бюджетных расходов. При этом, по бюджетным правилам ЕС, большая часть ПЧП расходов не считаются долгом и, соответственно, эти расходы могут выходить за рамки бюджетных ограничений. В ЕС максимальный объем бюджетного дефицита - 3%. На практике в таких странах, как Португалия, Греция, Испания и Италия (ПИГС, PIIGS) много таких примеров, также, как во Франции и Германии.

Риски для публичных органов:

- * 6. Перенос стоимости на родительскую (первичную) компанию.
- * Например, в Великобритании ПЧП схемы осуществляются с использованием Special Purpose Vehicle (SPV), члены которой являются ее акционерами (совладельцами). Соответственно, эти компании-члены консорциума устанавливают цены выше среднерыночных. Этот консорциум платит эту цену, в результате его годовая отчетность становится плохой, а зато компании-члены получают большие прибыли.

Риски для публичных органов:

- * 7. Высокие транзакционные издержки. Например, для юридического и пр. сопровождения проектов нужны высокооплачиваемые профессионалы. Для больших проектов это не так критично, зато для проектов на местном уровне реально может являться останавливающим фактором.

Риски для частного сектора:

- * проектировочные риски;
- * риски, связанные с превышением стоимости проекта во время создания;
- * риски, связанные со временем (реализацией проекта вовремя);
- * риски, связанные с ценой на услуги и будущей стоимостью активов;
- * риски, связанные с ремонтом и восстановлением;
- * рыночные риски, связанные с проектом (нужен-не нужен, риск спроса);

Инструменты оценки ПЧП-проектов

- * Public Sector Comparator. С его помощью определяется кандидат, стоимость проекта по сравнению с тем, если бы публичные органы сами осуществляли инфраструктурные проекты.

siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1122908670104/1504838-1151587673078/PSCforHighwayPPPProjects-v2.pdf



Public Sector Comparator for Highway PPP Projects

Henry Kerali
Lead Transport Specialist

Экономическая эффективность ПЧП

- * **Соотношение цены и качества (Value for Money)** напрямую относится к экономической эффективности ПЧП проектов и используется при измерении полезности затрат или же поиска решений с максимальной эффективностью. В простейшем случае при помощи VfM проекты оцениваются с точки зрения объема затрат, который нужен концессионеру или ренты, которая выплачивается заказчику. Некоторые проекты могут реализовываться концессионером в одиночку, некоторые же требуют субсидий правительства. Соответственно, оценка идет по отношению к тому, что называется CAPEX (capital expenditures - расходы на проект, необходимые для получения будущих доходов) и OPEX (operating expense - текущие расходы, операционные расходы на проект).

Стадии развития ПЧП

1

- установление политики и законодательных рамок;
- внедрение политики в центральных правительственных организациях;
- развитие структуры заключения сделок;
- создание рынка;
- применение ранних уроков, обычно полученных в транспортном секторе, в других секторах;

2

- создание специальных агентств по ПЧП;
- развитие гибридной модели реализации проектов;
- расширение рынка;
- привлечение новых средств с рынков капитала;
- внедрение инноваций при помощи ПЧП;
- использование во многих проектах;

3

- совершенствование инновационных моделей;
- более креативные, гибкие подходы во взаимодействии;
- более тонкие модели риска;
- особое внимание к жизненному циклу проекта;
- заимствование методов частного сектора;
- недооцененные активы превращаются в финансовые активы (приватизация);
- организационные изменения и изменения навыков в правительстве для поддержки ПЧП;

Причины провалов

- * Успех или неудача ПЧП-проектов зависит от степени проработанности начальных условий. Общая ошибка - слишком много ограничений и условий, ожиданий от трансферта рисков частнику. Организация ПЧП не означает наличие доступных денег для проекта и что это решение всех проблем;
- * Непрозрачность целей. У спонсоров иногда нет согласия по целям и ожидания от проекта. Чиновники поэтому частенько устраивают излишние регуляции (спецификации);
- * Если рассматривать ПЧП только как инструмент финансирования, не смотря на то, что он представляет различные способы работы, то это может привести к тому, что недостаточное внимание будет уделяться управлению и функционированию;
- * Трансфер риска спроса частнику, хотя тот факторы спроса не контролирует;
- * Даже когда есть консультанты, многие задачи не могут быть переданы на аутсорсинг, при этом у чиновников может просто не оказаться навыков управления ПЧП проектами;
- * Провал разумных вложений - проект не оправдывается;
- * Неадекватное планирование;