



Европейская экономическая комиссия

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам

Одиннадцатая сессия

Женева, 20–22 марта 2017 года

Пункт 5 b) предварительной повестки дня

Осуществление программы работы

после десятой сессии:

**Группа специалистов по государственно-
частному партнерству (ГС-ГЧП)**

Независимая оценка проекта «Укрепление потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в Беларуси»

Записка секретариата

Справочная информация

Настоящий документ представляется секретариатом для информации в том виде, в каком он был получен от независимого эксперта г-на Мариуса Бирсана, который провел оценку проекта «Укрепление потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в Беларуси» в период с 1 октября по 28 октября 2016 года.

Эта оценка проводилась в соответствии с Политикой в области оценки ЕЭК ООН, целью которой является повышение результативности программ, поощрение организационного обучения и содействие подотчетности¹.

¹ Более подробная информация о Политике в области оценки ЕЭК ООН размещена по адресу <https://www.unece.org/info/open-unece/evaluation.html>.

GE.17-00449 (R) 190117 200117



* 1 7 0 0 4 4 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Резюме

1. В рамках данной оценки анализируются разработка, управление, результаты и потенциальный эффект проекта «Укрепление потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в Беларуси» Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), который был осуществлен в период с августа 2013 года по ноябрь 2015 года в сотрудничестве с правительством Беларуси и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Беларуси и финансировался Европейским союзом.

2. Главная цель проекта заключалась в укреплении потенциала Беларуси в деле реализации проектов в области инфраструктуры и государственных услуг с использованием механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Этот проект был направлен на укрепление потенциала государственного и частного секторов и общества Беларуси в целом в налаживании процесса ГЧП в целях поощрения, разработки, осуществления, эксплуатации и управления проектами ГЧП в области инфраструктуры и государственных услуг.

3. Этот проект был надлежащим образом разработан и реализован по просьбе правительства Беларуси. Доклад ЕЭК ООН об оценке национальной готовности к ГЧП по Беларуси содержит высококачественный анализ и четкие и ясные рекомендации в отношении необходимых мер². С учетом доказанной необходимости проекта и просьбы принимающей страны, согласованности его целей с мандатами участвующих организаций и обоснованности плана проекта, опирающегося на надежную оценку готовности, релевантность этого проекта оценена как «высокая».

4. Данный проект достиг всех запланированных результатов. ЕЭК ООН оказала чрезвычайно важную помощь для обеспечения осведомленности и предоставила техническую помощь по правовым вопросам, содействовавшую разработке, обсуждению, принятию и введению в действие закона о ГЧП. Межведомственный инфраструктурный координационный совет (МИКС) Беларуси является полностью работоспособным органом, обладающим достаточными техническими знаниями для принятия стратегических решений в отношении инвестиций в ГЧП в стране³. Если планы Министерства экономики (МЭ) на 2017 будут воплощены в жизнь, это может придать новый импульс работе Группы ГЧП с опорой на технические знания, приобретенные в результате реализации проекта. Одним из результатов этого проекта стало то, что правительство поддержало идею использования проекта реконструкции платной автомобильной дороги М10 в качестве демонстрационного примера, и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) участвует в оказании прямой поддержки в разработке конкурсной документации. Все заявленные элементы повышают в целом положительный эффект от вклада ЕЭК ООН, что делает этот проект «весьма удовлетворительным» в плане как эффекта, так и устойчивости.

² Доклад ЕЭК ООН об оценке национальной готовности к ГЧП размещен по адресу http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/UNDA_project/PPP_Readiness_Assessment_Belarus.pdf.

³ В Докладе ЕЭК ООН об оценке национальной готовности к ГЧП было рекомендовано создать межведомственный инфраструктурный совет Беларуси для обмена знаниями, поощрения внедрения передовой практики и выработки подходов к решению сквозных вопросов, таких как пути эффективного привлечения частного капитала в Беларусь.

5. Исходя из всех этих соображений основной вывод состоит в том, что ЕЭК ООН обеспечила максимальный полезный эффект этого проекта, поскольку она мобилизовала ресурсы мирового класса в области ГЧП, наладила эффективный диалог по вопросам политики в стране и обеспечила доверие к результатам проекта.
6. Поскольку речь идет о в целом «весьма удовлетворительном» проекте, на основе извлеченных из него уроков можно вынести следующие рекомендации для тиражирования в рамках других аналогичных проектов:
- a) необходимо определить уже на раннем этапе главную цель, которая будет использоваться для обоснования необходимости новых шагов или подхода;
 - b) необходимо проводить тщательную оценку потребностей (оценка готовности) с выработкой основанных на фактах четких рекомендаций и альтернативных предложений;
 - c) необходимо и далее задействовать Консультативный совет ЕЭК ООН по деловым операциям ГЧП (КСДО), поскольку он в значительной степени дополняет на техническом уровне связанную с разработкой политики роль ЕЭК ООН;
 - d) необходимо оказывать правительствам помощь в создании лучших условий занятости для лиц, прошедших высококвалифицированную подготовку и обучение, или в создании механизмов для удержания их на определенный период времени, с тем чтобы избежать случаев, имевших место в Группе ГЧП, подавляющая часть сотрудников которой покинула ее, уйдя на другие рабочие места (ситуация, прогнозирувавшаяся в докладе ЕЭК ООН об оценке готовности к ГЧП); и
 - e) что касается гендерного аспекта, то будущая проектная документация должна содержать положения, касающиеся сбора дезагрегированных по признаку пола данных по соответствующим показателям.

I. Введение и методология оценки

7. В рамках данной оценки анализируются разработка, управление и результаты проекта «Укрепление потенциала в области применения механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в Беларуси», который был осуществлен в период с августа 2013 года по ноябрь 2015 года в сотрудничестве с правительством Беларуси и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в Беларуси и финансировался Европейским союзом, а также потенциальный эффект от участия ЕЭК ООН в этом проекте.
8. Главная цель проекта заключалась в укреплении потенциала Беларуси в деле реализации проектов в области инфраструктуры и государственных услуг с использованием механизмов ГЧП. Этот проект был направлен на укрепление потенциала государственного и частного секторов и общества Беларуси в целом в налаживании процесса ГЧП в целях поощрения, разработки, осуществления, эксплуатации и управления проектами ГЧП в области инфраструктуры и государственных услуг.

9. Методология данной оценки опирается на круг ведения, определенный ЕЭК ООН и Стандартами оценки в системе ООН Группы ООН по вопросам оценки (ЮНЕГ), включая соответствующий кодекс поведения и этические руководящие принципы. Гендерные и правозащитные аспекты также были включены в охват оценки с учетом руководящих указаний Группы Организации Объединенных Наций по этому вопросу⁴.

10. Оценка предусматривала кабинетный анализ соответствующих документов (проектного документа, Доклада ЕЭК ООН об оценке национальной готовности к ГЧП, перечня мероприятий, рекомендаций и докладов, подготовленных КСДО ЕЭК ООН, информационного доклада, официальной корреспонденции) и ответов на онлайн-вопросник, представленных участниками учебы по вопросам ГЧП⁵. Были проведены онлайн-выступления/телефонные беседы с лицами, участвовавшими в управлении проектом, из ЕЭК ООН и ПРООН, и осуществлена поездка в Минск для углубленных обсуждений (встреч и бесед) на основе принципов совместной оценки и принципа соблюдения гендерного баланса в плане участия в процессе оценки.

11. После сбора данных эксперт по оценке обобщил результаты всех основных и вспомогательных материалов в сводном, ориентированном на политику докладе, в котором на систематической основе анализируются цели оценки, согласованные вопросы и установленные критерии (релевантность, эффект и устойчивость) с целью формулирования выводов и рекомендаций. Эти рекомендации должны использоваться Секцией сотрудничества и партнерства Отдела экономического сотрудничества и торговли ЕЭК ООН в целях совершенствования планирования и осуществления проектов.

12. Цель оценки заключалась в проведении углубленного анализа проекта для получения всесторонней и конкретной информации об оценке проекта путем анализа релевантности проекта, а также устойчивости и потенциального эффекта его результатов.

13. Продолжительность оценки составила 25 рабочих дней в период с 1 октября по 28 октября 2016 года. Оценка была проведена независимым экспертом⁶, обладающим знаниями в области социоэкономики и опытом в деле осуществления, мониторинга и оценки международных проектов в области развития и разработки политики и проектов, связанных с укреплением потенциала в странах Восточной Европы и СНГ.

14. В процессе оценки критерии, подлежащие измерению (релевантность, устойчивость и эффект) в соответствии с кругом ведения, оценивались по следующей шкале: «высокая(ий)», «полностью удовлетворительная(ый)», «частично неудовлетворительная(ый)» или «неудовлетворительная(ый)».

⁴ Размещены по адресу <http://www.uneval.org/document/detail/980> и <http://www.uneval.org/document/detail/1452>.

⁵ Размещены по адресу <https://kwiksurveys.com/s/5YСtjntP>.

⁶ Независимая оценка была проведена г-ном Мариусом Бирсаном и осуществлялась в тесном сотрудничестве с Группой управления программами ЕЭК ООН.

II. Справочная информация

15. После международного кризиса 2008 года рост государственного долга правительств и сжатие международных финансовых рынков оказывали дополнительное давление на государственный бюджет. По данным Национального банка Беларуси, величина отношения государственного внешнего долга к ВВП является значительной, увеличившись с менее 5% накануне 2008 года до свыше 20% 2012 году и 25% в 2016 году. Международный валютный фонд отмечает в страновом докладе № 13/18 (январь 2014 года), что «состояние счета текущих операций ухудшается и совпадает с пиковым уровнем обслуживания задолженности, ограниченным доступом к рынкам и низким уровнем резервов».

16. В момент инициирования проекта Беларусь рассматривала инфраструктуру в качестве основы устойчивого и всеохватного экономического роста. Страна испытывала острую нехватку инвестиций в различные отрасли инфраструктуры, наиболее нуждающиеся в проектах модернизации и благоустройства и страдающие острым дефицитом управленческого потенциала и ориентированных на рынок рабочих подходов. Некоторые отрасли, такие как энергетическая система, требовали сокращения зависимости от ископаемых видов топлива и обеспечения более эффективного использования природных ресурсов.

17. Согласно Докладу ЕЭК ООН об оценке национальной готовности к ГЧП⁷, Беларусь нуждается в «отвечающей мировым стандартам инфраструктуре, сопоставимой с конкурентоспособными в плане экономического развития странами». В целях устранения разрыва между растущими потребностями в государственных расходах и сокращающимися бюджетными поступлениями правительство Беларуси наметило изучить новые пути финансирования государственных услуг.

18. Члены правительства Республики Беларусь начали рассматривать ГЧП в качестве жизнеспособных альтернатив финансирования после 2009 года, и Программа деятельности правительства на 2011–2015 годы (утвержденная постановлением Совета министров № 216 от 18 февраля 2011 года) содержит положения о поощрении предпринимательства и формировании ГЧП и призыв к оказанию правовой и организационной поддержки ГЧП, включая подготовку законопроекта, определяющего принципы и механизмы ГЧП.

III. План проекта и его релевантность

19. Первые шаги в направлении рассмотрения механизма ГЧП в качестве жизнеспособного подхода к привлечению частного капитала в сферу предоставления государственных услуг и для инвестиций в инфраструктуру были сделаны в 2008 году, когда ПРООН в Беларуси составила для Совета министров Республики Беларусь программную записку по ГЧП и передовой международной практике, что привело к принятию Советом министров решения учредить рабочую группу по ГЧП в структуре Министерства экономики.

20. Оцениваемый проект уходит своими корнями в документ с предложением по проекту, подготовленный ЕЭК ООН в сентябре 2009 года и отражающий ситуацию на тот момент в регионе. С учетом растущего интереса со стороны Министерства экономики ЕЭК ООН (в лице Отдела по экономическому сотрудни-

⁷ См. стр. 6 доклада ЕЭК ООН об оценке национальной готовности к ГЧП по Беларуси (на английском языке).

честву и интеграции) поручила группе по готовности к ГЧП (в составе г-на Тони Бонничи (секретариат ЕЭК ООН) и г-на Лео МакКенны, стратегического советника правительства Соединенного Королевства) подготовить доклад об оценке национальной готовности к ГЧП, с тем чтобы представить Министерству экономики передовые знания, рекомендации и предлагаемые направления действий в целях обеспечения развития ГЧП в Беларуси (май 2012 года). После нескольких раундов консультаций между экспертами Международного центра передового опыта в области ГЧП ЕЭК ООН и национальными заинтересованными сторонами (в том числе с головными и отраслевыми ведомствами, финансовыми учреждениями, частными предприятиями и представителями межправительственных организаций), в феврале 2013 года вышло в свет всеобъемлющее исследование под названием «Оценка национальной готовности к ГЧП – Беларусь».

21. Основываясь на ясных рекомендациях и последующих шагах, подробно изложенных в докладе об оценке (развитие институтов и процедур, разработка национального инфраструктурного плана и стимулирование формирования ГЧП), ЕЭК ООН и ПРООН в Беларуси обратились к Делегации ЕС в Беларуси с данным предложением по проекту, которая согласилась профинансировать такой проект на уровне 1 млн. евро по линии Программы Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП).

22. В соответствии с правилами ЕС и с учетом того, что ЕЭК ООН не имеет физического присутствия в стране, ПРООН в Беларуси была назначена исполнителем проекта в рамках механизма национального осуществления (НО) в партнерстве с Министерством экономики Беларуси в качестве национального учреждения-исполнителя, а на ЕЭК ООН была возложена функция предоставления экспертных знаний и поддержки.

23. После совещания Комитета по обеспечению реализации проекта, состоявшегося 1 октября 2012 года, проект был официально подписан в мае 2013 года; период его осуществления был установлен с апреля 2013 года⁸ по апрель 2015 года, а общий бюджет определен в размере 1 080 528 евро (включая расходы учреждений и административные расходы).

24. В проектном документе приводится подробное обоснование необходимости этого проекта и его согласованности со стратегическими целями участвующих учреждений, как это отражено в следующих основных документах:

a) Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития ((РПООНПР) Беларуси – вклад в достижение результата 1.1: «Совершенствование инноваций в целях развития и улучшение инвестиционного и делового климата»;

b) Цели и приоритеты Национального стратегического документа, Национальной ориентировочной программы;

c) Комитет по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам ЕЭК ООН;

d) результат 1.2 страновой программы ПРООН «Поощрение создания основ политики, стимулирующих развитие инклюзивных рынков и укрепление стимулов для инвестиций и предпринимательства»;

⁸ С согласия всех участвующих сторон период осуществления проекта был продлен до ноября 2015 года.

е) круг ведения Группы специалистов по ГЧП, предусматривающий оказание помощи правительствам в развитии их потенциала в области ГЧП посредством подготовки кадров, укрепления потенциала и предоставления консультационных услуг по вопросам политики;

ф) ежегодные планы действий ЕИСП по Беларуси – CRIS n°ENPI/2008/20652; и

г) корпоративная гендерная стратегия ПРООН (на 2008–2013 годы) – с уделением особого внимания занятости и самозанятости мужчин и женщин путем содействия предотвращению безработицы среди женщин и создания равных возможностей получения достойной работы.

25. План проекта, согласованный и подписанный всеми сторонами, предусматривал трехуровневую структуру запланированных компонентов: i) распространение знаний по различным аспектам ГЧП; ii) оказание поддержки в создании национальной группы по ГЧП; и iii) разработка руководящих принципов обучения методам выявления и оценки пилотных проектов в области ГЧП в двух избранных инфраструктурных отраслях.

26. Путем осуществления вышеупомянутых мероприятий проект предусматривал достижение следующих целей:

а) наращивание потенциала и обучение различных заинтересованных сторон, участвующих в процессе формирования ГЧП, в целях разработки и осуществления проектов в области ГЧП в качестве инструмента привлечения частных инвестиций;

б) укрепление институционального потенциала с помощью предлагаемой национальной группы по ГЧП в качестве локомотива развития ГЧП в Беларуси; и

в) укрепление потенциала развития государственной инфраструктуры в целях привлечения частного капитала посредством выявления и оценки избранных пилотных проектов ГЧП.

27. По заявленным целям в проектом документе были определены соответствующие показатели, которые контролировались на протяжении всего срока осуществления проекта.

28. План проекта также предусматривал анализ заинтересованных сторон для описания форм участия государственной администрации (на центральном и региональном уровнях), деловых кругов, а также широкой общественности в проекте и извлекаемых ими выгод из его результатов.

29. В случае конкретно Комитета по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам ЕЭК ООН цели данного проекта согласуются с направлениями деятельности с) и d), предусмотренными его кругом ведения (приложение ECE/EX/2015/L.8):

а) «содействие эффективному осуществлению политики регулирования и корпоративному управлению, в том числе в финансовом секторе»; и

б) поощрение государственно-частных партнерств в области внутренних и иностранных инвестиций.

30. Важная роль ГЧП в поддержке развития была официально признана в ходе десятой сессии Комитета по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам (КИДКГЧП)⁹, когда участники сессии подчеркнули ту важную роль, которую КИДКГЧП призван играть в продвижении целей устойчивого развития (ЦУР) и осуществлении Аддис-Абебской программы действий, в которой содержится призыв к разработке руководящих принципов по ГЧП.

Факты и основные мероприятия:

а) Ситуация в стране на момент инициирования проекта требовала новаторских подходов к финансированию инфраструктуры и государственных услуг;

б) правительство Беларуси обратилось к ЕЭК ООН с просьбой об оказании экспертной помощи;

в) «Оценка национальной готовности к ГЧП» оправдывала избранный подход и послужила ключевым катализатором проекта;

г) план проекта надлежащим образом учитывал существующие в стране пробелы и опирался на потенциал, имевшийся в рамках Международного центра передового опыта в области ГЧП ЕЭК ООН; и

д) цели проекта в полной мере соответствовали мандату ЕЭК ООН по оказанию государствам-членам помощи в укреплении их потенциала в деле осуществления проектов в области инфраструктуры и государственных услуг на основе модели ГЧП.

31. С учетом всех вышеперечисленных фактов (доказанной необходимости и просьбы принимающей страны, согласованности целей с мандатами участвующих организаций и целесообразности проекта, опирающегося на надежную оценку готовности), релевантность этого проекта оценена как «высокая».

IV. Эффект от реализации проекта

32. В рамках этого проекта были успешно выполнены все мероприятия, и все соответствующие результаты были достигнуты к концу ноября 2015 года (новый закон о ГЧП был одобрен парламентом в декабре 2015 года). Анализ эффекта от реализации проекта в краткосрочной перспективе позволяет сделать следующие выводы:

Правовая основа

33. Поддержка, оказанная ЕЭК ООН, помогла обеспечить осведомленность о ГЧП, создала возможность для обсуждения закона о ГЧП на законодательном уровне и благодаря оказанию технической помощи по правовым вопросам содействовала процессу подготовки соответствующего законопроекта, его обсуждению и в конечном итоге принятию и введению в действие этого закона. Представители отраслевых министерств единодушно высоко оценили работу, предложенную ЕЭК ООН, и отметили, что без этой поддержки данный закон не был бы принят.

⁹ ECE/CECI/2016/2.

34. После создания правовой основы началась подготовка проектов ГЧП (например, по реконструкции платной автомобильной дороги М10), а затем в конечном итоге по ним будут проведены конкурсные торги: этот процесс займет определенное время, но реализация первых проектов ГЧП позволит повысить качество государственных услуг, предоставляемых белорусскому населению, и расширить использование модели ГЧП.

35. Благодаря внедрению нового подхода к разработке, финансированию и приобретению объектов общественной инфраструктуры этот проект будет способствовать совершенствованию развития инфраструктуры и соответствующих государственных услуг в Беларуси. Такое совершенствование будет идти постепенно по мере развития практики ГЧП в рамках системы управления Беларуси и осуществления проектов в области ГЧП.

Межведомственный инфраструктурный координационный совет (МИКС)

36. МИКС был создан с четким мандатом и широким представительством заинтересованных сторон, обладающих полномочиями принимать решения (14 министерств, представители центральных и областных администраций, банков и других заинтересованных сторон). МИКС утвердил Национальный инфраструктурный план и уполномочен принимать решения на стратегическом уровне по вопросам, касающимся целесообразности предлагаемых проектов ГЧП.

37. Проводивший оценку эксперт имел возможность присутствовать на втором заседании МИКС-КСДО 28 октября 2016 года и отметил высокий уровень понимания и участия заинтересованных сторон. Представители Министерства транспорта и областных администраций представили предложения по проектам ГЧП, а международные эксперты ЕЭК ООН дали конструктивные технические советы. Ожидается, что МИКС будет играть постоянную и важную роль в создании условий для ГЧП в Беларуси.

Группа по ГЧП

38. Группа была наделена четким мандатом по оказанию технической поддержки как органам власти, предлагающим проекты, так и МИКС. На момент проведения оценки Группа была не в состоянии в полной мере обеспечить оказание ожидаемых услуг, поскольку она не была полностью укомплектована кадрами. При условии реорганизации Группы в соответствии с рекомендациями, содержащимися в Докладе об оценке готовности к ГЧП, и ее надлежащего укомплектования кадрами, она сможет внести вклад в обеспечение общего эффекта от этого проекта в средне- и долгосрочной перспективе.

39. Материалы, подготовленные КСДО, и содержащиеся в нем рекомендации характеризуются высоким качеством, четкостью изложения и, хотя не были приняты в полном объеме, позитивно оцениваются белорусскими партнерами. Эти исследования и рекомендации в силу своего характера могут использоваться в течение длительного периода для оказания поддержки в принятии стратегических и технических решений.

40. Экспертная помощь, услуги прямого технического сотрудничества и консультации по вопросам политики, предоставленные ЕЭК ООН в рамках проекта, сыграли важную роль в заручении поддержкой ЕБРР в отношении проекта реконструкции платной автомобильной дороги М10. Результаты проекта позволили ЕБРР приступить в требуемых комфортных условиях к подробным обсуждениям с властями Беларуси об оказании поддержки проекту М10 и в конечном

счете договориться о мобилизации ресурсов Фонда подготовки инфраструктурных проектов (ФПИП) ЕБРР в размере до 1,7 млн. евро и о подготовке документации для конкурсных торгов. Аналогичную поддержку предусматривает оказать и Международная финансовая корпорация (МФК), член Группы Всемирного банка, в случае предложения по проекту реконструкции больницы в Гродно, при условии согласования некоторых изменений в направленности и масштабе.

41. И наконец, последним, но не менее важным аспектом является то, что благодаря успешному осуществлению текущего проекта в Беларуси ЕЭК ООН располагает примером прекрасной инициативы в деле привлечения частного капитала к участию в развитии инфраструктуры и оказании государственных услуг. Эта модель может рекомендоваться в качестве «передовой практики» другим странам в регионе и за его пределами.

42. Следует отметить, что в конечном счете решения об утверждении проектов ГЧП принимает Администрация Президента. Механизм принятия решений не является достаточно ясным и может носить произвольный характер, что отрицательно сказывается на предсказуемости и повышает риски в случае проектов, финансируемых частными и/или иностранными субъектами. Это, в совокупности с регулированием ценообразования (осуществляемым на том же директивном уровне), может снизить желание инвесторов выходить на белорусский рынок.

Факты и основные результаты:

a) ЕЭК ООН оказала чрезвычайно важную помощь в обеспечении осведомленности и техническую помощь по правовым вопросам, содействовавшую разработке, обсуждению, принятию и введению в действие закона о ГЧП;

b) МИКС обладает техническими и стратегическими знаниями, необходимыми для принятия решений в отношении проектов в области ГЧП в Беларуси;

c) необходимо более четко определить место Группы по ГЧП в структуре МЭ (или при Совете министров, как это рекомендовано в оценке готовности к ГЧП), а также увеличить бюджет для того, чтобы она могла привлекать квалифицированные кадры;

d) результаты проекта, как показывает практика, сыграли чрезвычайно важную роль в убеждении ЕБРР оказать поддержку Министерству транспорта в подготовке конкурсной документации для «флагманского» проекта реконструкции платной автомобильной дороги М10; и

e) в случае успешной реализации проекта М10 МЭ выразило решимость продолжить осторожное демонстрационное осуществление проектов ГЧП, с тем чтобы не создавать давления на государственный бюджет.

43. Все заявленные элементы повышают в целом положительный эффект от вклада ЕЭК ООН, что делает этот проект «весьма удовлетворительным» в плане как эффекта, так и устойчивости.

V. Устойчивость

44. Проектный документ предусматривает элементы устойчивости на различных уровнях. Во-первых, в нем верно определена на этапе планирования необходимость определения главной цели ГЧП в рамках Министерства экономики. В проектном документе говорится, что устойчивость проекта «основывается на большом интересе Министерства экономики к принятию и реализации инновационных подходов к управлению экономикой и государственному управлению».

Правовая основа

45. Было предусмотрено, что мероприятия, связанные с внедрением концепции и методологии ГЧП, будут проводиться Научно-исследовательским экономическим институтом Министерства экономики в сотрудничестве с Национальным центром законодательства и правовых исследований. Дискуссии с руководством Института показали, что, по его мнению, оно способно более эффективно и с большей степенью самостоятельности осуществлять подобные мероприятия в будущем, что служит первым признаком устойчивости.

46. Закон о ГЧП, принятый в декабре 2015 года белорусским парламентом и обнародованный Администрацией Президента в июне 2016 года, служит главной основой и неременным условием для развития ГЧП. По общему мнению специалистов, этот закон является хорошим и в нем отражены около 60% рекомендаций КСДО ЕЭК ООН, в то время как вторичное законодательство является более гибким, но по-прежнему находится в стадии совершенствования.

Организационная структура

47. Организационная структура, созданная в результате проекта, также сочтена надлежащей и содействующей обеспечению устойчивости. МИКС является полностью работоспособным директивным органом, который благодаря технической поддержке, оказанной в рамках проекта, способен принимать решения стратегического уровня. Его состав является широким и представительным (14 министерств, представители центральных и областных администраций, банки и т.д.), уровень обсуждений является надлежащим и обеспечивает прецедентную основу для принятия правильных решений.

48. Группа по ГЧП, с другой стороны, не оправдала ожиданий. Созданию Группы оказывалась усиленная техническая поддержка наряду с предоставлением четких рекомендаций относительно ее мандата, структуры и роли. Тем не менее по завершении проекта некоторые из членов Группы покинули ее, и на момент проведения настоящей оценки в Группе по ГЧП работали только заместитель руководителя и два других сотрудника. Такая ситуация обусловлена низкими зарплатами сотрудников в соответствии с шкалой должностных окладов государственных служащих в Беларуси.

49. Рекомендация номер четыре оценки готовности к ГЧП заключается в создании национальной Группы по ГЧП на соответствующем уровне власти, включая изучение возможности создания Группы при Администрации Президента или Совете министров. Эта рекомендация была вынесена в целях наделения Группы по ГЧП необходимыми полномочиями, с тем чтобы она могла иметь необходимое стратегическое видение и обзор выше уровня отраслевых министерств, а также с тем, чтобы скорректировать соответствующим образом уровень зарплат.

50. Решение о создании Группы по ГЧП при Научно-исследовательском экономическом институте МЭ понизило статус Группы по ГЧП и по завершении проекта Группа была переведена в Национальное агентство инвестиций и приватизации, структуру второго плана в рамках Министерства.

51. Обсуждение с представителем МЭ показало, что при подготовке бюджета на 2017 год было предложено увеличить годовой бюджет Группы, что потенциально даст ей возможность предложить привлекательные оклады квалифицированному персоналу. Примером еще одного успешного подхода к комплектованию штатов такой группы в регионе является Кыргызстан, где наем и оплату труда квалифицированных консультантов осуществляет Азиатский банк развития (АБР), что обеспечивает качество и постоянство работников (хотя и необязательно устойчивость этого проекта, поскольку он зависит от финансирования АБР).

Обучение

52. В числе других результатов проект обеспечил прохождение обучения более 50 старшими должностными лицами из областных администраций методикам отбора и составления проектных предложений для рассмотрения МИКС в качестве потенциальных проектов в области ГЧП. В ходе оценки качества проектных предложений областного уровня слушатели приобрели базовые знания и понимание процесса ГЧП, однако они по-прежнему нуждаются в существенной поддержке для проведения социально-экономического анализа и составления проектных предложений. МЭ упомянуло о возможности участия Всемирного банка в последующем проекте, направленном на решение этой проблемы.

Предложения по проектам ГЧП

53. В результате осуществления этого проекта были предложены и проанализированы 67 проектов. После предварительной проверки на момент настоящей оценки в стадии официального рассмотрения находился перечень из семи отобранных проектов. Министерство финансов (МФ) планирует выделить около 260 000 белорусских рублей на 2016/2017 финансовый год для их предварительного технико-экономического исследования, в то время как центральная роль отведена проекту реконструкции платной автомобильной дороги М10. С другой стороны, МЭ заявило, что оно будет придерживаться осторожного подхода, начиная с проекта М10, а затем и при условии успешного прогресса, планирует перейти к реализации следующих предложений.

54. Предложение по «флагманскому» проекту ГЧП – реконструкции платной автомобильной дороги М10 – было отобрано правительством Республики Беларусь по рекомендации КСДО ЕЭК в качестве «демонстрационного примера», призванного дать импульс развитию ГЧП. В силу своего стратегического значения на национальном уровне, масштаба и потенциала повышения осведомленности проект ГЧП по М10 способен сыграть критически важную роль благодаря своему демонстрационному эффекту. МФ выделило бюджетные средства на 2016–2017 год для реализации первых, необходимых, подготовительных мер.

55. Международные учреждения, такие как ЕБРР и МФК, продемонстрировали первые признаки заинтересованности в оказании белорусским властям технической помощи в проведении предварительного технико-экономического исследования и подготовке конкурсной документации. С учетом несколько иного подхода и большей степени специализации, в августе 2016 года МФК приняла решение сосредоточить внимание на поддержке другого проекта, вследствие

чего ЕБРР взял на себя ведущую роль в оказании поддержки Министерству транспорта на подготовительном этапе.

56. ЕБРР согласился задействовать средства Фонда подготовки инфраструктурных проектов ЕБРР (ФПИП) на сумму до 1,7 млн. евро на цели оказания поддержки подготовке проекта М10. С учетом такой перспективы Министерство транспорта и ЕБРР уверены в том, что документация к конкурсным торгам в 2017 году будет готова, и первый проект ГЧП будет открыт для переговоров и финансирования.

57. Другое ключевое проектное предложение – реконструкция больницы под онкологический диспансер в Гродно – первоначально было хорошо принято. Однако, как отметила МФК, целесообразность этого проекта вызывает сомнения. МФК обладает глубокими знаниями и опытом работы в секторе здравоохранения Беларуси, и считает, что отрасль онкологии уже страдает избытком мощностей в этой стране. Масштаб модернизации больницы (до 400 койко-мест) также является слишком большим. В свою очередь она предлагает снизить масштаб (до 200 койко-мест), изменить специализацию с онкологии на радиологию или раннюю диагностику, что сделает этот проект более приемлемым и привлекательными для инвесторов, и тогда МФК будет заинтересована и готова осуществить мероприятия по оказанию поддержки по аналогии с теми, которые ЕБРР уже проводит в отношении проекта М10.

Факты и основные результаты:

а) Нормативно-правовые рамки служат основой для будущих изменений в области ГЧП;

б) МИКС является полностью работоспособным органом и обладает навыками и возможностями для принятия стратегических решений; Группа по ГЧП обладает неясным статусом и не имеет достаточного числа сотрудников для выполнения своих функций, несмотря на четкие рекомендации, сформулированные в оценке готовности к ГЧП;

в) некоторые технические навыки разработки региональных проектов ГЧП были сформированы на уровне областных администраций, однако они нуждаются в наращивании в целях подготовки качественных предложений (возможно, в рамках последующего проекта);

г) первый пакет проектов ГЧП в настоящее время находится в стадии оценки, и МФ выделило средства на следующий бюджетный год для проведения предварительного технико-экономического исследования; МЭ выразило намерение приступить к реализации новых проектов при условии успеха проекта М10;

д) ЕБРР задействовал механизм ФПИП для оказания поддержки в подготовке конкурсной документации по проекту М10; и

е) предложение по реконструкции больницы в Гродно может быть поддержано МФК при условии, что правительство Республики Беларусь согласится с некоторыми изменениями в направленности и масштабе проекта.

58. Исходя из вышеизложенных фактов устойчивость проекта оценена как «весьма удовлетворительная».

VI. Гендерные и правозащитные аспекты

59. Для оценки равенства в обращении для мужчин и женщин на уровне стран в Докладе о человеческом развитии ООН анализируется ряд критериев, включая:

а) индекс гендерного неравенства: с величиной 0,151 Беларусь занимает 31-е место в мире, что является очень хорошим показателем; и

б) доля мест в парламенте: 30,1% 2014 году, что выше среднемирового (21,8 %) и значительно выше среднего показателя по странам Восточной Европы и Центральной Азии (19%), в результате чего Беларусь занимает одну из передовых позиций в мире по участию женщин в политической жизни и принятии решений.

60. Текущий проект, направленный на предоставление технической помощи в высокоспециализированной области, не оказывает прямого воздействия на конечных бенефициаров с гендерной точки зрения: в конечном счете все общество в целом извлечет выгоды от долгосрочного эффекта проекта. Кроме того, с учетом того, что ГЧП является для Беларуси совершенно новой областью, в которой необходимой квалификацией и опытом обладает ограниченное число лиц, было бы нецелесообразно включать в план проекта (создание институциональной основы) положения, касающиеся гендерного равенства. Однако такая возможность может быть рассмотрена в рамках будущего развития соответствующих институтов.

61. Хотя в проектом документе говорится, что «принципы гендерного равенства будут включены в национальную программу подготовки по ГЧП, включая отбор и наем национальных экспертов для проведения анализа и оценки проектов в области ГЧП», в показателях проекта не упоминается о каких-либо дезагрегированных по признаку пола данных, и такой мониторинг не проводился.

62. Анализируя компоненты, осуществление, результаты и непосредственный эффект проекта, можно отметить в целом несбалансированное участие обоих полов в структуре МИКС (5 женщин по сравнению с 34 мужчинами, аналогичное соотношение наблюдается и в случае региональных заседаний МИКС), в то время как руководство проектом и Группа по ГЧП имеют более сбалансированную структуру. Дезагрегированные данные, собранные об учебном мероприятии, в котором принял участие эксперт по оценке, свидетельствуют о практически равном соотношении полов (23 мужчины и 20 женщин).

63. Что касается правозащитного аспекта, то опять-таки техническая направленность этого проекта обусловила нецелесообразность участия правообладателей на данном этапе. Позднее в интересах поощрения прав человека будет важно обеспечить механизмы участия гражданского общества и надлежащие механизмы проведения консультаций на этапе оценки экологических и социальных последствий в порядке должной осмотрительности.

VII. Выводы и рекомендации

64. Данный проект был надлежащим образом разработан и реализован по просьбе правительства Беларуси. Доклад ЕЭК ООН об оценке национальной готовности к ГЧП по Беларуси содержит высококачественный анализ и четкие и ясные рекомендации в отношении необходимых мер.

65. Данный проект достиг всех запланированных результатов. Благодаря участию Консультативного совета ЕЭК ООН по деловым операциям ГЧП, которое позволило оказать экспертную помощь высокого уровня, достигнутые в рамках этого проекта результаты, по общему мнению бенефициаров, превзошли ожидания.
66. Был принят Закон о ГЧП, который еще нуждается в «тонкой настройке» путем дополнения вторичным законодательством.
67. МИКС является полностью работоспособным органом, обладающим достаточными техническими знаниями для принятия стратегических решений в отношении инвестиций в ГЧП в стране. Если планы МЭ на 2017 будут воплощены в жизнь, это может придать новый импульс работе Группы ГЧП с опорой на технические знания, приобретенные в результате реализации проекта (в форме политики и процедур, руководства по ГЧП и т.д.).
68. Одним из результатов этого проекта стало то, что правительство поддержало идею использования проекта реконструкции платной автомобильной дороги М10 в качестве демонстрационного примера, и Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) участвует в оказании практической поддержки разработке конкурсной документации.
69. Все эти соображения позволяют сделать общий вывод том, что ЕЭК ООН обеспечила максимальный полезный эффект от этого проекта; благодаря своей способности мобилизовать ресурсы мирового класса в области ГЧП она наладила эффективный диалог по вопросам политики в стране и обеспечила доверие к результатам проекта.

Извлеченные уроки

70. В условиях жесткой иерархической структуры государственного управления всегда очень важно определить одну главную цель, которая будет использоваться для обоснования необходимости нового подхода. В нынешней ситуации МЭ играет решающую роль в мобилизации заинтересованности и усилий национального правительства, где ЕЭК ООН нашла благоприятную почву для своей работы.
71. Оценки готовности к ГЧП служит практическим примером передовой практики в области оценки потребностей, которая должна надлежащим образом осуществляться до начала реализации крупных инициатив в других странах. Четкая структура и опирающиеся на факты рекомендации сделали ее ключевым документом, который доказал свою эффективность, даже после завершения проекта.
72. Роль КСДО ГЧП также является высоко значимой с учетом технического характера этого проекта. В то время как ЕЭК ООН занимается вопросами политического уровня и должна опираться на связи с национальным правительством, КСДО может сосредоточиться на критической оценке предложений с точки зрения их финансовой и технической осуществимости. Эти взаимодополняющие функции успешно сочетаются друг с другом в целях эффективного донесения необходимых идей до заинтересованных сторон.

Рекомендации

73. Поскольку речь идет о в целом «весьма удовлетворительном» проекте, на основе извлеченных из него уроков можно вынести следующие рекомендации для тиражирования в рамках других аналогичных проектов:

- a) необходимо определить уже на раннем этапе главную цель, которая будет использоваться для обоснования необходимости новых шагов или подхода;
 - b) необходимо проводить тщательную оценку потребностей (оценка готовности) с выработкой основанных на фактах четких рекомендаций и альтернативных предложений;
 - c) необходимо и далее задействовать Консультативный совет ЕЭК ООН по деловым операциям ГЧП (КСДО), поскольку он в значительной степени дополняет на техническом уровне связанную с разработкой политики роль ЕЭК ООН;
 - d) необходимо оказывать правительствам помощь в создании лучших условий занятости для лиц, прошедших высококвалифицированную подготовку и обучение, или в создании механизмов для удержания их на определенный период времени, с тем чтобы избежать случаев, имевших место в Группе ГЧП, подавляющая часть сотрудников которой покинула ее, уйдя на другие рабочие места (ситуация, прогнозировавшаяся в докладе ЕЭК ООН об оценке готовности к ГЧП); и
 - e) что касается гендерного аспекта, то будущая проектная документация должна содержать положения, касающиеся сбора дезагрегированных по признаку пола данных по соответствующим показателям.
-