

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

WORKING PARTY ON LAND ADMINISTRATION

GUIDING PRINCIPLES FOR PUBLIC/PRIVATE PARTNERSHIPS (PPP) IN LAND ADMINISTRATION

PRINCIPES GÉNÉRAUX DES PARTENARIATS ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION DES BIENS FONCIERS

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ



UNITED NATIONS



**Economic and Social
Council**

Distr.
GENERAL

HBP/WP.7/2005/8
6 July 2005

ORIGINAL: ENGLISH

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

COMMITTEE ON HUMAN SETTLEMENTS

Sixty-sixth session
(Geneva, 19-21 September 2005)

WORKING PARTY ON LAND ADMINISTRATION

Fourth session
(Geneva, 21-22 November 2005)

GUIDING PRINCIPLES

FOR PUBLIC/PRIVATE PARTNERSHIPS (PPP) IN LAND ADMINISTRATION

Background

1. At its second session in November 2001, the Working Party on Land Administration held an in-depth discussion on public/private partnerships in land administration. The Working Party took note of the initiatives taken in many ECE Member States to improve services by creating effective public/private partnerships and it agreed that there was much scope for sharing experience between countries. Accordingly, it was proposed that the Working Party prepare guidelines for effective public/private partnerships (HBP/WP.7/2001/10, Annex I).

The primary objective was to prepare a set of principles designed to:

- Provide information and guidance to those national authorities which have not yet adopted PPP arrangements;
- Help senior land administration officials to fully exploit the benefits of such arrangements.

2. The following national experts were designated to the Task Force for the preparation of the study: Mr. Hayk Sahakyan (Armenia); Mr. Peter Creuzer (Germany), the Chairman of the Task Force; Mr. Paul van der Molen (The Netherlands); Ms. Božena Lipej (Slovenia); and

Mr. Ted Beardsall (United Kingdom).

Introduction

3. Recent years have witnessed a fundamental change in the way in which governments offer services to the citizen. A paradigm shift is taking place in the land administration sector, driven by changes in the wider business environment. The greatest influence has been the rapid increase in the access to and use of information technology, which created new opportunities for business and offered the citizen new possibilities for obtaining information and conducting electronic business.

4. The response by governments has been the emergence of a new political ideology. This has focused on re-examining the role of government, reducing bureaucracy and the tax burden, tapping into the expertise of the private sector and introducing competition for the delivery of services. Governments in many UNECE countries now routinely ask, in respect of a wide range of services, whether service delivery can best be supported by the private sector.

5. The establishment of Public/Private Partnerships (PPP) is one outcome. The PPP approach recognises that responsibility and accountability remain within government whilst service delivery can be enhanced through engaging private sector expertise. Those bodies/authorities entrusted by national governments with responsibility for land administration have not been immune to these changes in the business environment and government thinking. They too have sought to improve service delivery and provide increased access to information by actively engaging the private sector.

6. The driving forces for the establishment of PPP usually are: increased public expectation for public services; need to improve the value delivered by public services (in terms of both efficiency and effectiveness); need for capital investment in the assets required to deliver public services; innovation in service delivery and encouragement of competition. The success or failure of PPP will be determined by the local political and regulatory framework, public acceptance, the quality and availability of the service provider market and, in the case of this study, the attitude of land administration stakeholders.

7. This study has been prepared with the aim of providing information about the current use of PPP amongst land administration authorities in the UNECE region. Recording and drawing on the experience of Member States the study presents the benefits of forming such partnerships and suggests basic principles and recommendations for the collaboration of the public and private sectors in the field of land administration.

8. The study is based on the questionnaire prepared in 2003, which canvassed the views of public sector land administrations, comprising 43 UNECE countries and 7 Canadian provinces. A 52 percent response rate was achieved equating to 26 replies from the 50 organisations that were sent the questionnaire. Of the 26 responses, 6 countries (representing 23% of the total number of replies) indicated that they have no PPP arrangements. Of the 20 countries/provinces indicating that they have some form of PPP arrangements:

- 60% indicated that their governments have introduced policies to support PPP
- 80% indicated that their land administration authorities have entered into PPP arrangements
- 80% indicated that PPP arrangements had been made through a formal tendering process

- 95% have contracts in place governing PPP arrangements

9. The tasks for which the private sector was most frequently engaged were mapping and survey related activities, with 40 percent of respondents indicating the existence of such arrangements. In respect of the perceived benefits of PPP, the majority of respondents cited improved service delivery and reduced costs.

10. When preparing a set of guiding principles it is important to recognise that there is no common understanding of precisely what the term PPP means. The concept of PPP cannot be standardised internationally since PPP initiatives must meet the policy objectives of individual governments, complement other public procurement approaches and service delivery methods and must be implemented in light of the available resources.

However, for the purpose of this document a working definition of PPP is as follows:

'A partnership between a public organisation and a private company, which takes the form of a medium to long term relationship in which the partners have agreed to work closely together to deliver improvements to services in the interest of the public. There will be agreed arrangements for the sharing of risks, benefits and rewards and the utilisation of multi-sector skills, expertise and finance. Such partnerships are usually encouraged and supported by government policy'.

I. Current status of PPP in land administration

11. Land administration as first defined in the UNECE publication 'Land Administration Guidelines' (1996), deals with the recording, processing and dissemination of information about ownership, value and use of land and its associated resources. It includes the determination of property rights and other attributes of the land that relate to its value and use, the survey and description of these, their detailed documentation and the provision of relevant information in support of land markets.

12. The official land registers should guarantee ownership and other rights in land and support secure mechanisms for the transfer and financing of real estate. As a basis for sustainable land management they justify considerable investment of human and financial resources in appropriate land administration systems. Establishing and maintaining such systems is a major undertaking.

13. A particular problem when establishing a market economy is that land administration systems are facing a lack of appropriate organisational frameworks for staff and financing. Conversely in the more advanced countries where the issue of organisational frameworks has been addressed, budget constraints will have raised questions about how to deliver efficient services to the public with fewer staff and how to reduce and recover costs. The private sector in many countries often has to compete against well-established, large government-owned or recently privatised companies.

14. Efforts to set up spatial data infrastructures (SDI) have a strong influence on contents, underlying data models and architecture of large-scale cadastral datasets. Requirements such as interoperability or integration of data in combined datasets offer challenges for efficient public-private partnerships. This has led to a situation whereby the current status of PPP in land administration clearly varies across all ECE Member States according to each country's

individual circumstances. PPP arrangements are mainly perceived as a solution for problems in the wider field of service delivery in land administration. The question to be addressed is the extent to which the private sector should contribute to the development and further improvement of land administration systems both in former countries in transition and in the established market economies.

Ownership, value and use of land

15. Current practice shows various forms of co-operation between the public and private sectors in terms of responsibilities. Looking at facilitation of the land market, one of the main functions of land administration, we observe that land transfer documents can be drawn up by the parties themselves (e.g. Sweden), attorneys (e.g. USA), lawyers (e.g. UK), public notaries in private practice (e.g. France, the Netherlands) and notaries in the (public) registration office (e.g. Czech Republic). The registration of ownership, however, is the responsibility of civil servants everywhere, either in the courts, or in a government agency. The cadastral survey can be undertaken by publicly appointed private land surveyors (e.g. Germany, France), commercial land surveyors contracted by the government (occasionally), or by land surveyors in public service (e.g. in Norway, the Netherlands, United Kingdom). Title insurance, as practised in the United States is a special case: private insurance companies hold their own cadastral registers and maps as a business asset, in order to issue title insurance certificates. Although not common practice it is possible for some tasks, such as the dissemination of land information, that have traditionally been regarded as a function of the public sector, to be performed by a private company under concession.

16. Land and property valuation can in principle be divided into individual property valuation and mass valuation (systematic valuation of groups of similar properties by use of standardised procedures). Individual property valuation is undertaken to meet the need of participants in property transactions and mass valuation mainly serves taxation purposes. Whereas individual property valuation is normally carried out by valuation professionals (chartered or sworn valuation officers) that mostly belong to the private sector, mass valuation in the public interest is carried out either directly by government agencies or by private sector professionals operating under government contracts.

17. Land use can be determined either by land cover or by function. Recording of land cover normally is an activity of a government agency by means for example of remote sensing data; the function of land use is usually recorded by government bodies responsible for zoning (usually the municipalities).

Operational tasks

18. Operational activities could be divided into core tasks of land register and cadastre, associated tasks and supporting tasks. This subdivision normally includes an allocation of concrete tasks to the public or private sector. Whereas the contents of the land records of a country require the liability and guarantee of the state, hence a substantial involvement of the public sector in their maintenance, other tasks, such as data gathering or land management can be outsourced to the private sector, which is operating on sound business practices.

19. Associated and supporting tasks are marketing and sales of geospatial datasets

(framework data, reference data), value-adding and technical services, research and development, vocational training and capacity building. It must be emphasised that these tasks are equally important for the infrastructure of a functioning land administration system as the core tasks themselves. It is possible that the above tasks may be performed more efficiently by making use of appropriate PPP arrangements.

Core tasks of land registration and cadastre

20. The land registers should be impartial and not be subject to any conflict of interest between different parties. The core tasks of land registration mainly include:

- Registration of all real estate (land parcels, buildings, flats), property and other rights, encumbrances and mortgages, public rights in land;
- Securing ownership in land;
- Enabling secure land markets, property transactions (conveyancing of real estate, sales contracts and mortgages);
- Advisory service for public and private customers; and
- Collection, maintenance and dissemination of base information.

21. These tasks are performed by various institutions and stakeholders, it depends on the country context. They are mainly undertaken by institutions dealing with land registration such as land registry agencies and local courts. Private stakeholders who have an interest in these core tasks include notaries, lawyers, banks, real estate agents, private experts etc.

22. In the context of PPP, service delivery via electronic media (e-Government) and all relevant initiatives at state, regional or municipal level, offer many chances for improvement through PPP arrangements. In fact, most of the respondents to the PPP questionnaire see the major benefits of PPP in this area.

23. Originally designed as a register for determining land taxes, a cadastre nowadays fulfils a multipurpose function in many countries. The core cadastre tasks can be summarised as follows:

- Maintenance of real property registers and maps for further specification of the entries in the land register; securing ownership in land;
- Provision of geometric data on cadastral boundaries (parcels), other cadastral objects and their unique identifiers;
- Data exchange with other public registers;
- Provision of the official spatial reference through delivery of spatial base data;
- Creation of market transparency through recording and maintenance of all results from valuation of real estate and sales contracts;
- Advisory service for public and private customers; and
- Collection, maintenance and dissemination of relevant datasets.

24. These tasks are performed by institutions and stakeholders, mainly by cadastre authorities at national, regional or local level, licensed surveyors, state survey agencies and

official valuers of fixed assets. The replies to the questionnaire show that the tasks most frequently performed on a PPP basis are mapping and survey.

Associated tasks

25. Based on the data and documents stored and maintained by land registries or cadastre authorities, associated tasks mainly consist of:

- Performance of urban and rural development procedures including urban re-development and land consolidation;
- Data maintenance for planning purposes;
- Public acquisition of land;
- Recording government measures on environmental protection (soil etc.); and
- Securing sustainable management of natural resources, disaster management, flood plain management, spatial planning.

26. Tasks are performed by institutions and stakeholders, depending on individual country regulations. They could be performed by municipalities, licensed enterprises or persons (e.g. publicly appointed surveyors in Germany), private planning enterprises, state or local cadastre authorities.

27. Information on land and its resources is the very essence of every state. The citizens' proper understanding of the interrelations between state and society requires that such information is easily accessible and usable. Much of the information develops its use to the full only through its uniform spatial reference (geoinformation). We distinguish between geospatial *base* data (cadastre data or topographical information) and *thematic* data (e.g. spatial planning, utilities). Digital tools allow selection, analysis and synthesis of the available data using Geographical Information Systems (GIS) and creation of tailor-made datasets. Special efforts, including appropriate PPP arrangements, have to be put into making access for citizens and customers to land register and cadastre data as open as possible and as secure and restricted as necessary.

28. The establishment of high-quality geodatasets is very expensive due to staff requirements and necessary investments. The bulk of the existing geospatial base data has therefore been captured and maintained by government authorities within the scope of their statutory tasks. Concrete projects, for e.g. navigation, geo-marketing or other emerging markets, require combination with thematic data of other – private or public – institutions.

29. This value-adding process, as well as marketing and sales of geospatial data offer further opportunities for PPP based on individual business models (resellers, value-added resellers, licences, etc.). Large-scale geospatial base data serving as basis for value-adding processes have gained a market potential that goes far beyond the role of land registers and cadastres as means for securing ownership. This potential reaches into the field of governmental infrastructure services and promotion of business and technologies, and comes into effect only if the responsible land registration and cadastre administrations and private partners contribute their specific fields of expertise to a PPP. It is necessary to establish tailor-made, market oriented and harmonised business models, where public-private cooperation provides the appropriate service infrastructure and creates a real 'win-win' situation for all partners.

Supporting tasks

30. Geoinformation markets and SDI depend to a considerable extent on the legal framework that enables a controlled collaboration of all parties involved. In many countries the establishment of national SDI has begun. The current geoinformation market in the ECE Member States could be characterised by many features, where geospatial base data are to be processed or integrated and where off-the-shelf products are to be developed. In addition, web-based solutions for access to data conquer the market and both technical services and hard- and software regularly need to be adjusted to the latest demands. There is a clear opportunity for further development of this market through creation of PPP arrangements for the mutual benefit of all stakeholders, data providers and customers.

31. Looking at well functioning modern land administration systems, it becomes clear that constant research and development work needs to be done. Such work is not only carried out within the public sector (e.g. universities), but also in private institutions, organisations or companies (e.g. in the field of technical developments or standardisation). Moreover changes within the institutional or organisational framework for land administration as well as constant developments and improvements in technology require training of staff. Mutual benefits and synergies could arise out of PPP arrangements also in this field.

32. The basis for entering into PPP differs among UNECE Member States. This applies to licensing regulations for statutory tasks that need to be carried out by licensed persons or companies (e.g. notaries, licensed surveyors) as well as to procedures for contracting out services or procurement tasks that do not fall under any licensing regulation. Licensing should foster PPP and give the private sector a more active role in performing statutory tasks. PPP should result in a medium to long-term relationship. It is acknowledged, however, that in the UNECE Member States the term PPP is used to describe a range of different types of collaboration between the public and private sector that vary in terms of both scope and duration.

II. Benefits of Public/Private Partnerships

33. It is a general trend in Europe and worldwide that the private sector has increasingly been invited to take part in different activities in the field of land cadastre, land registry, land consolidation and provision of land information. The aim is to bring together the experience and skills of different partners in a way that guarantees maximum benefit with the best practical and financial outcomes.

34. Public land administration agencies should seek an appropriate distribution of responsibilities between the public and the private sector. Governments progressively turn to the private sector for additional resources and to capitalise on the private sector's efficiency, capacity and innovation. In order to speed up the procedures in land administration, the far-sighted governments are ready to give up some internal benefits (possible revenue from fees, etc). The extent of private sector involvement needs to be carefully considered against each country's individual circumstances in order to find a reasonable and harmonious balance.

35. Within the legal requirements, the land registry, cadastral and other organizations

concerned with land administration should seek partnerships with the private sector to facilitate accurate, fast, inexpensive and customer friendly access to land information and its usage. By sharing resources and knowledge, both parties profit from synergies, shared risk and technological developments, which otherwise would not take place. The sharing arrangement also allows for good practice in “equal opportunity” matters to be taken forward. The successful application of PPP in land administration requires new attitudes and skills when such partnerships are in the public interest. Land administration activities are dynamic and PPP offer greater flexibility in the management of change than a single-purpose organization or agency could provide.

36. For the public sector, the overall advantages of cooperation with the private sector are seen as:

- Better overall value for the government with the appropriate allocation of risks between the parties;
- More flexibility in target-settings and costs;
- Fewer risks of cost overruns and project delays;
- Increase in the capacity necessary to achieve the aims;
- Better value and service delivery through increased competition;
- Better awareness and understanding of its own processes and products;
- Better exploitation of government assets, data and intellectual property;
- Avoidance of staff recruitment problems;
- Injection of private sector energy and enterprise; and
- Enabling reform of public services.

37. For the private sector, the overall advantages of cooperation with the public sector are seen as:

- More opportunities of receiving a return on investment;
- Successful use of proven technological skills and equipment in other markets;
- Better cost-effectiveness;
- More incentives for technological innovation because of competition; and
- More possibilities for establishing joint ventures with foreign companies.

38. Mutual benefits for the public and private sector are seen as:

- Ability for partners to concentrate on their specific part of shared tasks and to focus on what they are best at (e.g. the public sector on managing and controlling the activities of the public administration and the private sector on performing operational activities);
- Strengthening of business processes and organizational structure on both sides;
- Enabling a long-term (strategic planning) view to be adopted;
- Better response to the demands of society for improved security, higher quality of data and faster and easier access to data, taking into account the impact of the information society on land administration;
- Easier provision of human, physical and financial resources for land administration activities;
- Changing the way in which the government does business and interacts with the private sector across the board;

- Common need for good land administration data and greater opportunities to exploit land administration data; and
- Partnerships to facilitate the modernization of organizations, including governmental agencies, making them more proactive and better able to manage higher risks.

39. There are a few practical challenges in managing PPP, such as simultaneously achieving accountability, confidentiality and fairness. For example, procedures to ensure broad accountability make the public sector relatively slow moving and rigid. In contrast, private organizations can be more flexible and efficient because their decision-making processes are not subject to the same level of scrutiny. It might be an optimal way to benefit from working together and for that purpose both sides need to adjust their expectations.

40. Normally PPP radically change the relationship between the government and the private sector for the better, promoting cooperation rather than conflict. It is recommended to start with small PPP arrangements (i.e. smaller contracts for the execution of land administration activities), then increase the number of such arrangements and in the longer term develop a more complex approach and more sophisticated relationships (i.e. bigger contracts, professional licensing, franchising etc.).

41. The overall aim of PPP is to work more efficiently, effectively and economically and in doing so offer customer-oriented services. It is therefore a prerequisite that the involved institutions should be aware of customers' needs and expectations. During the past decade land administration has become increasingly focused on services to customers. The social and economic life of the community will benefit from efficient and responsive joint public/private land administration services.

III. Obstacles for public/private partnership

42. In some parts of the UNECE region there are restrictions that prevent administrative bodies from entering into PPP. In some countries this happens because there is no current legal framework for the co-operative action of government administrations with private companies. In particular fees and charges guidelines often lack the flexibility needed to deal with appropriate business models and usually do not take PPP issues into account.

External obstacles

43. Public bodies, agencies and authorities are subject to national laws regulating the use of public funds and government subsidies for performance of public tasks. The legal requirements for delivery of services and products, including land information, apply equally to all customers and business partners both in the public and private sector and do not always provide the flexibility required for business models involving the private sector. Furthermore, the participation of public sector bodies in private sector activities on the basis of PPP arrangements is sometimes strictly limited. Regulations relating to the use of budgets may prevent the public sector entering into long-term business relationships with the private sector, especially if such relationships clearly expose the taxpayers' money to possible economic risks.

44. In some countries legislation does not clearly determine the responsibilities and rights of private and public sectors. Activities that should be allocated to the private sector and those

that should remain a statutory task are not clearly specified. The decision to enter into a PPP must therefore substantiate and define the rights and responsibilities of private and public sector partners. The mechanisms for providing sub-contractors with state orders are either not developed or are not based on an efficient selection, according to competitive principles.

45. In some countries the necessary quality control for the services provided by the private sector, the licensing legislation and rechecking mechanisms are not very efficient. Licensing procedures for the private sector are sometimes complicated and bureaucratic and the required state charges are quite high. After issuing a license the quality management procedures can be very cumbersome and might be an obstacle for the activities of the enterprise. This often prevents new enterprises from entering into this business and therefore hampers competition. In some countries, to avoid this situation, the licensing requirements for private enterprises have been abolished. This could result in a substantial decline in quality.

46. These obstacles are a major problem for transition countries where there are greater restrictions on financial resources. In some countries, where land administration systems and traditions have been established over many years, this could hinder organisational and structural improvements. Whilst it is difficult to generalise, in many countries questions are raised about public confidence or support for traditionally public sector responsibilities moving into the private sector. These issues need to be addressed at both the institutional and political levels.

Internal Obstacles

47. As a matter of principle, most trade unions will be suspicious of any initiative that might cause longstanding public sector jobs to be transferred to the private sector. Overcoming such obstacles may be difficult. The best chance of success is usually secured by respecting the legitimacy of the views whilst ensuring that the focus of the debate is maintained on end customer benefits.

48. In transition countries the newly formed private companies have serious problems connected with the introduction of new technologies, training and retraining of qualified specialists and the effective management of companies operating in a new market economy.

49. Other problems arise from the way non-governmental organisations (NGOs) are set up in some countries in transition. Some NGOs are established by their respective governments to receive grants from donors. In many cases the NGOs fail to develop the capacity for long-term sustainability and as soon as the donor's funding ends they cease to exist.

50. One significant obstacle in setting up a PPP is corruption. This could affect different countries in the UNECE region in different ways. Corruption usually occurs during the allocation of government contracts, granting of licences, supervision of the private sector, sale and lease of state and community-owned land and other procedures. Unfortunately, the state bodies responsible for land administration are often not ready for a mature relationship with the private sector and are not client oriented. Moreover, information in state bodies could be limited. This is usually due to lack of appropriate procedures and new information technologies.

51. In countries in transition the successful implementation of PPP could be affected by the

lack of highly-qualified human resources and the danger posed by the transfer of specialists to the private sector. In those countries where civil servants have served as government employees since the communist period, they have not only suffered from lack of formal qualifications, but they have also had to overcome the psychological difficulties associated with transfer to the private sector. There can also be distrust towards the implementation of state projects. This regards mainly land privatisation and restitution programmes. In some countries agricultural workers complained that the land distribution was not implemented fairly and efficiently. This could be a serious obstacle for the implementation of new projects, particularly for land consolidation, which implies cooperation between the private and State systems.

52. In some countries, the presence of state bodies with many official functions but without clearly defined areas of responsibility is considered to be an obstacle to the implementation of PPP projects. This can lead to a duplication of tasks. Therefore when private sector companies seek to enter into partnerships with government organisations there is sometimes uncertainty as to which government organisation they should interacting with.

IV. Guiding principles

53. In land administration and other government-led work there has long been a place for contracting out short-term, ephemeral or purely supporting tasks. These might include digitising cadastral maps, photogrammetric work, scanning documents or surveying tasks. It is not the purpose of this paper to examine these arrangements or to suggest that traditional contracts of this sort will not continue to have a place in public administration in the future. Where these arrangements are deemed to be most suitable the approach taken must continue to take full account of the legal requirements relating to tendering, contracts and competition.

54. PPP arrangements go beyond traditional contracts. Whatever the circumstances and the precise form of an agreement, the intention of the parties will be clear from the outset. There will be some sharing of risks, benefits and rewards, designed to create a collective and collaborative effort to drive forward real advances in public services. Some partnerships will be of a strategic nature in which the private partner's contribution may not be so apparent at the point of delivery (e.g. in ICT expertise, software or hardware). In other instances, the private partner may be given explicit authority to act on behalf of the government in the delivery of customer related tasks, e.g. licensed surveyors or other certified professionals. In these cases, the private partner may even be given the power to take definitive, legally binding steps, such as fixing cadastral boundaries (e.g. as in Austria).

55. Main guiding principles of PPP in land administration

They can be formulated as follows:

Guiding principle 1: It will usually be necessary and desirable for the private partners to be selected as a result of a properly constructed procurement or tendering exercise. This ensures that competition and other legal requirements are met and the most appropriate choice of private partner made.

Guiding principle 2: Whatever form the private partnership takes the arrangement should be one, which encourages trust and a sense of mutual ownership between the parties. The opportunity for the private partner to be included in the formal governance structure and decision-making processes should be carefully considered.

Guiding principle 3: The government and the private partner should make the achievement of the desired outcomes the main focus of their agreement. Both parties should be absolutely clear on how success will be measured.

Guiding principle 4: The government and the private partner should be satisfied that their resources and skills are complementary, and provide synergies. They should each be satisfied that there are sufficient resources and expertise available to avoid placing reliance on a small number of experts. Whether or not there is scope for any sub-contracting this should be discussed and agreed.

Guiding principle 5: The government and the strategic private partner should ensure that there is full mutual appreciation of the risks that accompany the business activities within the partnership and that the financial arrangements are sufficiently robust to carry those risks.

Guiding principle 6: The government and the private partner should make clear arrangements about respective benefits and any sharing of revenues. The arrangement must take full account of the rules and guidance provided for government budgetary systems.

Guiding principle 7: The government and the private partner should have a clear mutual understanding of the knowledge and expertise to be gained during the partnership, and how this might be applied for other specific purposes. Knowledge transfer in both directions should be encouraged.

Guiding principle 8: The government and the private partner should mutually guarantee the sustainability of the partnership in order to protect the other party against early break off. It is suggested that the co-operation take place in the framework of a long-term investment commitment of both parties.

Guiding principle 9: The government and the private partner should agree on regular reviews of the partnership agreement. This should help avoid an imbalance in the share of risks and benefits and generally ensure that outcomes are as expected.

56. Land administration activities, unheralded as they often are, nonetheless lie at the heart of good government. Nations are defined by their land coverage and land represents the source of wealth and the basis for economic prosperity. It is therefore axiomatic that land administration represents a key group of public activities. But with proper safeguards and good management, it is possible for some specific activities to be transferred to the private sector under PPP arrangements. There are many examples of this in relation to licences or concessions granted to surveyors. The following additional guiding principles relate to such arrangements.

Guiding principle 10: Governments retain final responsibility for the discharge of all public tasks. Even in licensing or concessionary arrangements the government will always be held ultimately accountable for performance and liable for (at least in terms of public perception)

the consequences of any errors or mistakes. However, private partners should be made fully responsible for their activities, which may include liability for poor performance or mistakes.

Guiding principle 11: If the government wants to assign a public task to a third party, it should specify – perhaps by regulation - the requirements that should be met in order to ensure a proper implementation of the public task.

Regulations might comprise:

- Professional standards (education, training, ethical behaviour);
- Exact competencies;
- Indicators for performance measurement; and
- Liability (and any financial penalties) for under performance or mistakes.

These requirements should be included, possibly in a more explicit form, in a licence or concession.

Guiding principle 12: The government must make appropriate arrangements for monitoring and auditing performance by the private partner. Such arrangements may be included within the licence, concession or statutory regulation. The extent to which the government retains control will need to be carefully examined in light of the specific functions to be carried out. The exercise of ‘hands on’ control by government may provide the necessary assurance, but this might be at the expense of stifling the innovation and initiative that the government is seeking from the private partner.



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

HBP/WP.7/2005/8
6 juillet 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

Soixante-sixième session

(Genève, 19-21 septembre 2005)

GROUPE DE TRAVAIL DE L'ADMINISTRATION
DES BIENS FONCIERS

Quatrième session

(Genève, 21 et 22 novembre 2005)

**PRINCIPES GÉNÉRAUX DES PARTENARIATS ENTRE LE SECTEUR PUBLIC
ET LE SECTEUR PRIVÉ DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION
DES BIENS FONCIERS**

Généralités

1. À sa deuxième session en novembre 2001, le Groupe de travail de l'administration des biens fonciers a procédé à une discussion approfondie de la question des partenariats entre le secteur public et le secteur privé dans l'administration des biens fonciers. Le Groupe de travail a pris note des initiatives prises par de nombreux États membres de la CEE afin d'améliorer les services en créant des partenariats efficaces entre le secteur public et le secteur privé et il a fait état des vastes perspectives offertes par l'échange de données d'expérience entre les pays. Il a donc été proposé que le Groupe de travail prépare des directives concernant des partenariats secteur public/secteur privé efficaces (HBP/WP.7/2001/10, annexe I).

L'objectif principal était d'élaborer un ensemble de principes visant à:

- Fournir des informations et des conseils aux autorités nationales qui n'ont pas encore adopté d'arrangements en matière de partenariats public/privé;
- Aider les responsables de l'administration des biens fonciers à tirer parti au mieux de tels arrangements.

2. Les experts nationaux ci-après ont été nommés pour faire partie de l'Équipe spéciale chargée d'élaborer l'étude: M. Hayk Sahakyan (Arménie); M. Peter Creuzer (Allemagne), Président de l'Équipe spéciale; M. Paul van der Molen (Pays-Bas); M^{me} Božena Lipej (Slovénie); et M. Ted Beardsall (Royaume-Uni).

Introduction

3. Ces dernières années, les modalités de la fourniture des services publics aux citoyens ont fondamentalement changé, tout particulièrement dans le secteur de l'administration des biens fonciers sous l'impulsion d'une évolution du climat économique général. L'élément le plus influent a été l'élargissement rapide de l'accès aux technologies de l'information et de l'utilisation de ces technologies, ce qui a créé de nouvelles possibilités dans le domaine des affaires et ouvert aux citoyens de nouvelles possibilités d'obtenir des informations et de recourir au commerce électronique.

4. Les gouvernements ont réagi en proposant une nouvelle idéologie politique. Ils ont réexaminé le rôle des pouvoirs publics, réduit la bureaucratie et allégé le poids de la fiscalité en faisant appel à l'expérience du secteur privé et en introduisant la concurrence pour la fourniture des services. De nombreux États de la CEE essaient maintenant systématiquement de voir, pour une large gamme de services, si la fourniture pourrait en être confiée au secteur privé.

5. La création de partenariats public/privé est une des conséquences de cette évolution. Dans ces partenariats, il incombe aux pouvoirs publics de fournir des services, mais la prestation elle-même peut être améliorée grâce à l'expérience du secteur privé. Pareille évolution des conditions de l'activité économique et de la réflexion des pouvoirs publics n'a pas été sans incidence sur les instances chargées par ces derniers de l'administration des biens fonciers. Ces instances se sont elles aussi efforcées d'améliorer la fourniture des services et l'accès à l'information grâce à une participation active du secteur privé.

6. La création de partenariats public/privé répond d'ordinaire aux motivations ci-après: attente accrue de la population en matière de services publics; nécessité d'améliorer la valeur des services publics (tant en termes d'efficacité que d'efficience); nécessité de procéder à des investissements dans les infrastructures requises pour assurer les services publics; innovation en matière de prestation de services et promotion de la concurrence. Le succès ou l'échec des partenariats sera déterminé par le cadre politique et réglementaire local, l'acceptation de la population, la qualité des fournisseurs de services et l'existence d'un marché en la matière et, dans le cas présent, l'attitude des acteurs de l'administration des biens fonciers.

7. La présente étude vise à fournir des informations sur le recours actuel aux partenariats public/privé par les autorités chargées de l'administration des biens fonciers dans la région de la CEE. Se fondant sur l'expérience des États membres dans ce domaine, l'étude expose les avantages qu'il y a à créer de tels partenariats et propose des principes et des recommandations de base pour la collaboration entre les secteurs public et privé en matière d'administration des biens fonciers.

8. La présente étude a été réalisée à partir d'un questionnaire élaboré en 2003, qui portait sur les points de vue des organismes publics chargés de l'administration des biens fonciers dans 43 pays de la CEE et sept provinces canadiennes. Le taux de réponse a été de 52 %, ce qui

signifie que 26 entités sur les 50 auxquelles le questionnaire a été envoyé ont répondu. Sur les 26 réponses, six pays (23 % du nombre total de réponses) ont indiqué qu'il n'existait pas chez eux de partenariats public/privé. Sur les 20 pays ou provinces dans lesquels il existait des formes de partenariats public/privé:

- 60 % ont indiqué que leur gouvernement avait adopté des politiques visant à favoriser ces partenariats;
- 80 % ont indiqué que les autorités responsables avaient mis en place des partenariats avec le secteur privé;
- 80 % ont indiqué que ces partenariats avaient été réalisés par l'intermédiaire d'un processus officiel d'adjudication;
- 95 % avaient conclu des contrats concernant les partenariats.

9. Les tâches les plus souvent confiées au secteur privé sont celles liées à la cartographie et aux levés, l'existence de tels arrangements étant indiquée dans 40 % des réponses. Pour ce qui est des avantages escomptés de ces partenariats, la majorité des réponses citait une amélioration des services et une réduction des coûts.

10. Lorsque l'on élabore un ensemble de principes directeurs, il importe de préciser que la notion de partenariat public/privé ne recouvre pas la même réalité dans tous les pays. Ce concept ne peut pas être normalisé au niveau international étant donné que les initiatives dans ce domaine doivent répondre aux objectifs fixés par les différents pays, compléter d'autres démarches en matière de marchés publics et de fourniture de services, et être mis en œuvre avec les ressources disponibles.

Cependant, aux fins du présent document, la définition opérationnelle du partenariat public/privé est la suivante:

«Partenariat entre un organisme public et une société privée qui prend la forme d'une relation à moyen ou à long terme dans laquelle les partenaires sont convenus de travailler en étroite collaboration afin d'améliorer les services dans l'intérêt du public. Des arrangements sont prévus pour convenir du partage des risques, des bénéfices et des avantages, ainsi que de l'utilisation des compétences, de l'expérience et du financement provenant de nombreux secteurs. De tels partenariats sont en général encouragés et appuyés par l'action gouvernementale.»

I. Statut actuel des partenariats public/privé dans l'administration des biens fonciers

11. L'administration des biens fonciers, telle qu'elle a été définie pour la première fois dans les directives relatives à l'administration des biens fonciers publiées par la CEE en 1996, recouvre l'enregistrement, le traitement et la diffusion d'informations sur la propriété, la valeur et l'utilisation des terres et les ressources qui y sont associées. Cette notion inclut la détermination des droits de propriété et autres attributs des biens fonciers relatifs à leur valeur et à leur utilisation, les levés et la description de ces biens, la documentation détaillée et la communication des informations pertinentes pour le marché foncier.

12. Les registres officiels ont pour rôle de garantir les droits de propriété et autres droits fonciers et d'étayer les dispositifs garantissant la sécurité et le financement des transactions immobilières. Ils constituent le fondement d'une gestion durable des terres et justifient donc que l'on consacre d'importants investissements en ressources humaines et financières aux systèmes appropriés d'administration des biens fonciers. La création et la gestion d'un tel système constituent une vaste tâche.

13. L'instauration d'une économie de marché soulève un problème particulier: les systèmes d'administration des biens fonciers se heurtent à l'insuffisance des dispositifs organisationnels en matière de personnel et de financement. D'un autre côté, dans les pays plus avancés, où la question de ces dispositifs a été réglée, les contraintes budgétaires font que l'on se demandera comment fournir au public des services efficaces avec moins de personnel et comment réduire et couvrir les coûts. Dans de nombreux pays, le secteur privé est souvent en concurrence avec de grosses entreprises publiques ou récemment privatisées.

14. Les efforts visant à créer des bases de données spatiales influencent énormément la teneur, le type et la structure des grands ensembles de données cadastrales. La nécessité d'assurer l'interopérabilité ou l'intégration des données dans les grands ensembles de données encourage la mise en place de partenariats public/privé efficaces. En conséquence, il est clair que la situation actuelle en matière de partenariats public/privé dans l'administration des biens fonciers varie selon la situation particulière des différents États membres de la CEE. Les partenariats public/privé sont principalement conçus comme des solutions dans le domaine plus large de la fourniture de services en matière d'administration des biens fonciers. La question qu'il convient de poser est de savoir dans quelle mesure le secteur privé devrait contribuer au développement et à l'amélioration des systèmes d'administration des biens fonciers dans les anciens pays en transition et dans les pays à économie de marché.

Propriété, valeur et utilisation des biens fonciers

15. Il existe actuellement diverses formes de coopération entre les secteurs public et privé en termes de responsabilité. Pour ce qui est de la facilitation des transactions sur le marché foncier, l'une des principales fonctions de l'administration des biens fonciers, il ressort que les documents relatifs au transfert de biens immobiliers peuvent être établis par les parties elles-mêmes (Suède), des avoués (États-Unis), des avocats (Royaume-Uni), des notaires libéraux (France, Pays-Bas) et des notaires du cadastre (République tchèque). L'enregistrement de la propriété est toutefois effectué partout par des fonctionnaires, que ce soit dans des tribunaux ou dans un organisme public. Le levé cadastral peut être effectué par des géomètres en exercice libéral (Allemagne, France), sous-traitants (occasionnellement) ou fonctionnaires (Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni). L'assurance des titres de propriété, telle qu'elle est pratiquée aux États-Unis, constitue un cas spécial: les sociétés d'assurance privées ont leurs propres registres et plans cadastraux et délivrent des certificats d'assurance des titres de propriété. Bien que cela ne soit pas la pratique courante, il se peut que certaines tâches, telles que la diffusion de l'information relative aux biens fonciers, qui sont normalement effectuées par le secteur public, soient réalisées par une société privée pour le compte de l'État.

16. L'évaluation de la propriété et des biens fonciers peut en principe être divisée entre l'évaluation individuelle des biens et l'évaluation globale (évaluation systématique de groupes de biens fonciers similaires grâce à des procédures standardisées). On procède à l'évaluation

individuelle des biens fonciers pour répondre aux besoins des participants à des transactions immobilières, tandis que l'évaluation globale est surtout réalisée à des fins fiscales. L'évaluation individuelle des biens fonciers est normalement effectuée par des professionnels (spécialistes de l'évaluation agréés ou assermentés) qui appartiennent la plupart du temps au secteur privé, mais l'évaluation globale d'utilité publique est effectuée soit directement par des organismes publics soit par des spécialistes du secteur privé travaillant sous contrat avec l'État.

17. L'utilisation des terres peut être déterminée soit par l'occupation du sol soit par leur fonction. L'occupation du sol est normalement enregistrée par un organisme public grâce par exemple à des données de télédétection; la fonction des terres est d'ordinaire consignée par les organismes publics chargés d'établir les plans d'occupation du sol (c'est-à-dire en général les municipalités).

Tâches opérationnelles

18. Les activités opérationnelles peuvent être divisées entre tâches fondamentales, à savoir le registre foncier et le cadastre, tâches associées et tâches d'appui. Cette division établit normalement la répartition des tâches concrètes entre le secteur public et le secteur privé. Si les registres fonciers d'un pays doivent être établis sous la responsabilité de l'État et être garantis par lui, et si leur gestion appartient donc essentiellement au secteur public, d'autres tâches telles que la collecte des données et l'aménagement des terres peuvent être confiées au secteur privé qui fonctionne selon de bonnes pratiques commerciales.

19. Les tâches associées et les tâches d'appui sont la commercialisation et la vente des ensembles de données géospatiales (données-cadres, données de référence), les services à valeur ajoutée et les services techniques, la recherche-développement, la formation professionnelle et le renforcement des capacités. Il convient de souligner que ces tâches sont tout aussi importantes pour l'infrastructure d'un système satisfaisant d'administration des biens fonciers que les tâches fondamentales elles-mêmes. Il se peut que les tâches ci-dessus puissent être réalisées de manière plus efficace dans le cadre de partenariats public/privé appropriés.

Tâches fondamentales relatives à l'enregistrement foncier et au cadastre

20. Les registres fonciers devraient être impartiaux et ne pas être soumis à des conflits d'intérêt entre les différentes parties. Les tâches fondamentales en matière d'enregistrement foncier sont principalement les suivantes:

- Enregistrer tous les biens immobiliers (parcelles, immeubles, appartements), droits de propriété et autres, charges et hypothèques, droits fonciers de l'État;
- Garantir la sécurité de la propriété;
- Assurer la sûreté des marchés fonciers et des transactions immobilières (cession de propriétés immobilières, contrats de vente et hypothèques);
- Service de conseils pour les clients publics et privés;
- Collecte et diffusion d'informations fondamentales.

21. Ces tâches sont assurées par diverses institutions et parties prenantes en fonction du pays. Elles sont en général assurées par des institutions qui s'occupent de l'enregistrement foncier, telles que les services du cadastre et les tribunaux locaux. Les acteurs privés intéressés par ces tâches sont les notaires, les avocats, les banques, les agents immobiliers, les experts privés, etc.

22. La prestation de services par des moyens électroniques et les initiatives appropriées aux niveaux national, régional ou municipal peuvent souvent être améliorées grâce à des partenariats public/privé. En fait, la plupart des pays ou provinces ayant répondu au questionnaire considèrent que de tels partenariats présentent de grands avantages dans ce domaine.

23. Le cadastre, conçu à l'origine comme un registre permettant de déterminer les taxes foncières, a aujourd'hui des fonctions multiples dans de nombreux pays:

- Tenue des registres et des plans immobiliers pour préciser davantage le registre cadastral; garantie de la propriété foncière;
- Fourniture de données géométriques sur les limites cadastrales (parcelles), les autres objets cadastraux et leurs identificateurs uniques;
- Échange de données avec d'autres registres publics;
- Définition de la référence spatiale officielle grâce à la fourniture de données spatiales fondamentales;
- Promotion de la transparence du marché grâce à l'enregistrement des résultats des évaluations des biens fonciers et des contrats de vente;
- Services consultatifs pour les organismes publics et les clients privés; et
- Collecte, gestion et diffusion de séries de données pertinentes.

24. Ces tâches sont réalisées par les institutions et les parties prenantes, principalement par les autorités cadastrales aux niveaux national, régional ou local, des géomètres agréés, des instituts nationaux de recensement cadastral et des spécialistes de l'évaluation du capital fixe. Les réponses au questionnaire montrent que les tâches les plus souvent réalisées dans le cadre d'un partenariat public/privé sont l'établissement de cartes et les levés topographiques.

Tâches associées

25. D'après les données et les documents dont disposent les autorités cadastrales, les tâches associées sont principalement les suivantes:

- Activités de développement urbain et rural, y compris le réaménagement urbain et le remembrement des terres;
- Collecte de données aux fins de planification;
- Acquisition de terrains par les pouvoirs publics;

- Établissement de rapports sur les mesures prises par les pouvoirs publics en matière de protection de l'environnement (sols, etc.); et
- Gestion durable des ressources naturelles, gestion des catastrophes, gestion des zones inondables, aménagement de l'espace.

26. Ces tâches sont réalisées par les institutions et les parties prenantes, en fonction des règlements en vigueur dans chaque pays. Elles pourraient être réalisées par les municipalités, des entreprises ou des personnes agréées (par exemple des géomètres nommés par les pouvoirs publics en Allemagne), des entreprises privées ou les autorités cadastrales nationales ou locales.

27. Il est indispensable que chaque État dispose d'informations sur la terre et ses ressources. Pour que les citoyens comprennent bien les relations réciproques entre l'État et la société, il faut que de telles informations soient facilement accessibles et utilisables. Une bonne partie de ces informations ne sont véritablement utiles que s'il existe un système de référence spatiale uniforme (géo-informations). On peut établir une distinction entre les données géospatiales *de base* (données cadastrales ou topographiques) et les données *thématiques* (aménagement de l'espace, services publics). Les outils numériques permettent la sélection, l'analyse et la synthèse des données disponibles grâce au système d'information géographique (SIG) ainsi que la création de bases de données sur mesure. Il faut s'efforcer en particulier, notamment grâce à des partenariats public/privé, de rendre l'accès des citoyens et clients aux registres cadastraux et aux données cadastrales aussi facile que possible tout en veillant à ce que ces données soient sûres et que leur confidentialité soit respectée.

28. La mise en place de bases de données géographiques de bonne qualité est très onéreuse en raison du personnel et des investissements nécessaires. Pour l'essentiel, les bases de données géospatiales existantes sont donc constituées et gérées par les administrations dans le cadre de leurs tâches statutaires. Des projets concrets, concernant par exemple la navigation, la géomercatique ou d'autres marchés émergents, exigent que ces données soient associées à des données thématiques collectées par d'autres institutions privées ou publiques.

29. Ce processus de valorisation de même que la commercialisation et la vente de données géospatiales offrent d'autres occasions de partenariats public/privé, fondés sur différents modèles commerciaux (revendeurs, revente de produits à valeur ajoutée, licences, etc.). Les grosses bases de données géospatiales, sur lesquelles se fondent les processus de valorisation, présentent des possibilités commerciales qui vont bien au-delà de la garantie de la propriété assurée par les registres fonciers et le cadastre. Des possibilités se présentent également dans le domaine de la fourniture de services publics et de la promotion du commerce et des technologies, mais ces possibilités ne deviendront une réalité que si les administrations cadastrales et les partenaires privés apportent chacun leurs compétences spécifiques dans le cadre d'un partenariat. Il faut créer des modèles commerciaux sur mesure, orientés vers le marché et harmonisés entre eux, dans le cadre desquels la coopération entre le secteur public et le secteur privé fournira l'infrastructure appropriée en matière de services et permettra à tous les partenaires de gagner sur tous les plans.

Tâches d'appui

30. Les marchés de l'information géographique et les bases de données spatiales sont dans une très large mesure tributaires du cadre juridique qui permet une collaboration contrôlée entre toutes les parties concernées. Dans de nombreux pays, la mise en place de bases de données spatiales nationales a commencé. Le marché actuel de l'information géographique dans les États membres de la CEE a plusieurs caractéristiques; les données géospatiales doivent être traitées ou intégrées et les produits disponibles dans le commerce doivent être développés. De plus, l'accès aux données par l'Internet est de plus en plus populaire et il conviendrait d'adapter régulièrement les services techniques ainsi que les logiciels et le matériel à l'évolution de la demande. Il est clair que ce marché peut être développé grâce à la création de partenariats public/privé dans l'intérêt mutuel de tous les acteurs, fournisseurs de données et clients.

31. Si l'on observe les systèmes modernes d'administration des biens fonciers qui fonctionnent de manière satisfaisante, il apparaît clairement que des travaux de recherche-développement permanents s'imposent. De tels travaux sont effectués non seulement dans le secteur public (universités) mais également dans des institutions, organisations ou entreprises privées (normalisation ou développement des techniques). Par ailleurs, l'évolution du cadre institutionnel ou organisationnel dans lequel s'effectue l'administration des biens fonciers de même que l'évolution et l'amélioration constantes de la technologie exigent que le personnel soit formé. Les partenariats public/privé présenteraient également des avantages dans ce domaine et favoriseraient les synergies.

32. L'organisation de partenariats public/privé se fait sur des bases différentes d'un État à l'autre. Ces différences concernent les réglementations en matière d'agrément pour les tâches statutaires qui doivent être réalisées par des personnes ou des sociétés agréées (notaires, géomètres agréés), ainsi que les procédures de sous-traitance de services ou d'achats qui ne relèvent pas de la réglementation en matière d'agrément. La procédure d'agrément devrait encourager les partenariats public/privé et donner au secteur privé un rôle plus actif dans la réalisation des tâches statutaires. Les partenariats public/privé devraient porter sur le moyen ou le long terme. Dans les États membres de la CEE l'expression «partenariat public/privé» décrit tout un éventail de types de collaboration entre secteur public et secteur privé qui varient tant en termes de portée que de durée.

II. Avantages des partenariats public/privé

33. La tendance générale en Europe et dans le reste du monde consiste à inviter de plus en plus le secteur privé à participer à différentes activités en matière de cadastre, de registre foncier, de remembrement des terres et de fourniture d'informations. L'objectif est d'allier l'expérience et les compétences de différents partenaires afin de garantir les meilleurs résultats de la manière la plus rentable.

34. Les organismes publics qui s'occupent de l'administration des biens fonciers devraient rechercher une répartition satisfaisante des responsabilités entre les secteurs public et privé. Les pouvoirs publics s'adressent de plus en plus au secteur privé pour s'assurer des ressources additionnelles et bénéficier de son efficacité, de ses capacités et de son sens de l'innovation. Dans une optique à long terme, les pouvoirs publics sont prêts à renoncer à quelques avantages internes (revenus de taxes, etc.) afin d'accélérer les procédures. L'ampleur de la participation

du secteur privé doit être soigneusement examinée au regard de la situation particulière de chaque pays afin de parvenir à un équilibre raisonnable et harmonieux.

35. Dans le cadre de la législation, les organismes chargés du registre cadastral, du cadastre, et les autres administrations du foncier devraient s'efforcer de nouer des partenariats avec le secteur privé afin d'assurer un accès et une utilisation fiables, rapides, bon marché et faciles des informations foncières. En partageant leurs ressources et leurs compétences, les secteurs public et privé bénéficient des synergies qui se développent, du partage des risques et du progrès technique, ce qui ne serait pas le cas autrement. De tels partenariats permettent également de mettre en œuvre de bonnes pratiques pour ce qui est de l'«égalité des chances». Pour que les partenariats public/privé d'utilité publique donnent de bons résultats, il faut adopter de nouvelles attitudes et acquérir de nouvelles compétences en matière d'administration des biens fonciers. Les activités dans ce domaine ont un caractère dynamique, et ces partenariats offrent plus de souplesse dans la gestion du changement qu'un organisme ou une administration spécialisés.

36. On estime que, pour le secteur public, les principaux avantages d'une coopération avec le secteur privé sont les suivants:

- Une répartition satisfaisante des risques entre les parties est avantageuse pour les pouvoirs publics;
- Plus grande souplesse dans la fixation des objectifs et les coûts;
- Moins de risques de dépassement de coût et de retard dans la réalisation;
- Accroissement de la capacité nécessaire pour atteindre les buts fixés;
- Les services proposés et leur fourniture s'améliorent grâce au renforcement de la concurrence;
- Meilleure compréhension des procédés et produits;
- Meilleure exploitation du capital, des données et de la propriété intellectuelle appartenant à l'État;
- Pas de problèmes de recrutement de personnel;
- Apport de l'énergie et du sens des affaires du secteur privé; et
- Possibilité de réformer les services publics.

37. On estime que, pour le secteur privé, les principaux avantages d'une coopération avec le secteur public sont les suivants:

- Perspectives accrues de rentabilité de l'investissement;
- Utilisation fructueuse sur d'autres marchés de compétences et des équipements techniques ayant fait leurs preuves;

- Amélioration du rapport coût-efficacité;
- Incitation accrue à l'innovation technologique grâce à la concurrence; et
- Davantage de possibilités d'établir des coentreprises avec des sociétés étrangères.

38. On estime que les avantages mutuels pour le secteur public et le secteur privé sont les suivants:

- Chaque partenaire peut se concentrer sur sa part des tâches partagées et sur ce qu'il fait le mieux (c'est-à-dire pour le secteur public gérer et contrôler les activités de l'administration publique et pour le secteur privé assurer les activités opérationnelles);
- Renforcement des systèmes de gestion et du mode d'organisation;
- Il est possible d'adopter une perspective à long terme (planification stratégique);
- Meilleure réaction aux exigences de la société qui veut davantage de sécurité, des données de meilleure qualité et un accès plus rapide et plus facile à ces données; prise en compte de l'incidence qu'a la société de l'information sur l'administration des biens fonciers;
- Apport plus facile de ressources humaines, matérielles et financières pour les activités liées à l'administration des biens fonciers;
- Modification de la façon dont les pouvoirs publics opèrent et de leur interaction avec le secteur privé en général;
- Besoin commun de données fiables en matière d'administration des biens fonciers et plus grandes possibilités d'exploiter ces données; et
- Partenariats visant à faciliter la modernisation des organismes, y compris publics, afin de les rendre plus dynamiques et mieux à même de gérer des risques plus élevés.

39. La gestion des partenariats public/privé présente quelques difficultés pratiques: il faut à la fois assurer la confidentialité, veiller à ce que le partenariat soit équitable et faire en sorte que les deux parties rendent des comptes. Par exemple, les procédures visant à assurer une large responsabilisation rendent le secteur public relativement lent et rigide. Les organismes privés en revanche peuvent être plus souples et plus efficaces parce que leurs processus décisionnels ne sont pas soumis à une surveillance aussi constante. Le fait de travailler ensemble pourrait ainsi être très bénéfique pour les deux parties qui, pour ce faire, doivent ajuster leurs attentes.

40. Normalement, les partenariats public/privé améliorent radicalement les relations entre les deux secteurs, encourageant la coopération plutôt que le conflit. Il est recommandé de démarrer avec des partenariats de faible envergure (portant sur des petits contrats pour l'exécution d'activités liées à l'administration des biens fonciers) puis d'en augmenter le nombre et, à long terme, de mettre en place une démarche et des relations plus complexes (contrats plus importants, réglementation professionnelle, franchisage, etc.).

41. L'objectif général de ce type de partenariat est de travailler de manière plus efficace et plus économique et, ce faisant, d'offrir des services axés sur les besoins des utilisateurs. Il est donc indispensable que les institutions concernées connaissent ceux-ci. Depuis une dizaine d'années, l'administration des biens fonciers est de plus en plus axée sur les services aux clients. Des services conjoints public/privé efficaces et attentifs aux besoins des clients ne peuvent que bénéficier à la vie sociale et économique de la collectivité.

III. Obstacles à un partenariat public/privé

42. Dans certaines parties de la région de la CEE, des restrictions empêchent les instances administratives de réaliser des partenariats avec le secteur privé. C'est le cas dans certains pays dépourvus actuellement de cadre juridique permettant une coopération entre les administrations publiques et les entreprises privées. Les directives régissant les droits et redevances en particulier n'ont souvent pas la souplesse nécessaire pour intégrer des modèles d'activité appropriés et ne tiennent généralement pas compte des partenariats public/privé.

Obstacles externes

43. Les institutions, autorités et organismes publics relèvent des législations nationales qui réglementent l'utilisation des fonds publics et des subventions de l'État pour la réalisation de tâches publiques. Les prescriptions légales en matière de fourniture de services et de produits, y compris d'informations foncières, s'appliquent de la même manière à tous les clients et partenaires commerciaux tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et n'offrent pas toujours la souplesse que requièrent des modèles d'activité faisant intervenir le secteur privé. De plus, la participation d'organismes publics dans les activités du secteur privé sur la base de partenariats est parfois strictement limitée. Les règles d'utilisation des budgets peuvent empêcher le secteur public de nouer des relations commerciales à long terme avec le secteur privé, en particulier si de telles relations exposent manifestement l'argent des contribuables à d'éventuels risques économiques.

44. Dans certains pays, la législation ne détermine pas clairement les droits et obligations des deux secteurs. Les activités qui devraient être confiées au secteur privé et celles qui devraient demeurer statutaires ne sont pas clairement spécifiées. Lorsque l'on décide de réaliser un partenariat public/privé, il faut donc préciser et définir les droits et les obligations de chacun des deux secteurs. Ou bien les mécanismes de sous-traitance des commandes publiques sont inexistantes, ou bien ils ne sont pas fondés sur une sélection efficace conforme aux principes de la concurrence.

45. Dans certains pays, le contrôle de la qualité des services fournis par le secteur privé, la législation relative aux procédures d'agrément et les mécanismes de contrôle ne sont pas très efficaces. Les procédures administratives à suivre pour l'agrément du secteur privé sont parfois complexes et lourdes et les redevances perçues très élevées. Après accord de l'agrément, les procédures de gestion de la qualité peuvent être très lourdes et constituer un obstacle aux activités de l'entreprise. Cela empêche souvent de nouvelles entreprises d'entrer sur le marché et entrave donc la concurrence. Pour remédier à cette situation, certains pays ont supprimé les prescriptions relatives à l'agrément des entreprises privées. Cela pourrait entraîner une baisse sensible de la qualité.

46. Tout ceci constitue un problème majeur pour les pays en transition qui sont confrontés à des contraintes financières importantes. Dans certains pays, aux systèmes et aux traditions anciens en matière d'administration des biens fonciers, cela pourrait nuire aux améliorations d'ordre organisationnel et structurel. Il est certes difficile de généraliser, mais de nombreux pays se demandent si leur population serait favorable au transfert au secteur privé de responsabilités traditionnellement exercées par le secteur public. Ces questions doivent être examinées au niveau tant institutionnel que politique.

Obstacles internes

47. Par principe, la plupart des syndicats se méfieront de toute initiative qui pourrait aboutir à ce que des emplois depuis longtemps dans le secteur public soient transférés au secteur privé. Il peut être difficile de surmonter cet obstacle. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'ordinaire de respecter le point de vue des syndicats tout en veillant à ce que le débat reste axé sur l'utilisateur final et les avantages qu'il peut en tirer.

48. Dans les pays en transition, les sociétés privées nouvellement créées connaissent de graves difficultés liées à l'introduction des nouvelles technologies, à la formation et au recyclage des spécialistes. Une gestion efficace des sociétés dans une nouvelle économie de marché pose également problème.

49. D'autres problèmes découlent du mode de création des organisations non gouvernementales (ONG) dans certains pays en transition. Certaines ONG sont créées par les gouvernements pour recevoir les subsides des donateurs. Bien souvent, de telles ONG sont éphémères et disparaissent dès que le financement des donateurs cesse.

50. Un obstacle important à la réalisation d'un partenariat public/privé est la corruption. Celle-ci concernerait différents pays de la région de la CEE de différentes manières. La corruption sévit d'ordinaire à plusieurs niveaux: attribution des marchés publics, octroi des autorisations, supervision du secteur privé, vente et location de terrains appartenant à l'État ou à la collectivité, etc. Malheureusement, les organismes publics responsables de l'administration des biens fonciers ne sont, la plupart du temps, pas encore prêts à avoir une relation responsable avec le secteur privé et ne se considèrent pas au service du client. En outre, l'information dont disposent les organes publics est parfois limitée parce qu'ils n'ont pas accès aux nouvelles technologies de l'information et que les procédures appropriées ne sont pas en place.

51. Dans les pays en transition, le manque de personnel très qualifié et les risques créés par le transfert de spécialistes vers le secteur privé pourraient nuire à la bonne mise en œuvre de partenariats public/privé. Là où les fonctionnaires sont en place depuis la période communiste, non seulement ils souffrent d'un manque de qualification mais ils doivent aussi surmonter les difficultés psychologiques associées au transfert vers le secteur privé. La mise en œuvre de projets publics peut aussi susciter une certaine méfiance. Cela est vrai principalement pour les programmes de privatisation et de restitution des terres. Dans certains pays, les agriculteurs considèrent que la distribution des terres n'a été ni équitable ni efficace. Cela pourrait constituer un obstacle sérieux à la mise en œuvre de nouveaux projets, en particulier pour ce qui est du remembrement des terres, qui suppose une coopération entre les systèmes privé et public.

52. Dans certains pays, l'existence d'organismes d'État qui ont de nombreuses fonctions officielles mais dont les domaines de responsabilité ne sont pas clairement définis est considérée comme un obstacle à la mise en œuvre de projets de partenariat. Cela peut entraîner des doubles emplois. Par conséquent, lorsque des entreprises privées cherchent à nouer des partenariats avec des organismes publics, il leur est parfois difficile de savoir avec lesquels.

IV. Principes directeurs

53. En matière d'administration des biens fonciers et d'autres activités chapeautées par les pouvoirs publics, les tâches à court terme, brèves ou strictement d'appui font depuis longtemps l'objet d'une sous-traitance: informatisation des plans cadastraux, tâches photogramétriques, numérisation des documents, arpentage, etc. Le présent document n'a pas pour objectif d'examiner ces arrangements ni de suggérer qu'ils n'ont plus leur place dans l'administration publique à l'avenir. Lorsqu'on estime qu'ils constituent la formule la plus appropriée, on continuera à tenir pleinement compte des obligations légales régissant l'adjudication, la passation de marché et la concurrence.

54. Les partenariats public/privé vont au-delà de la sous-traitance traditionnelle. Quelles que soient la situation et la forme précise que prend l'accord, l'intention des parties sera claire dès le départ. Il y aura un certain partage des risques, des avantages et des bénéfices, dans le but de collaborer dans un effort collectif afin de faire véritablement progresser les services publics. Certains partenariats auront un caractère stratégique et la contribution du partenaire privé n'apparaîtra pas véritablement au moment de la fourniture du service (par exemple pour ce qui est de l'expérience en matière de technologie de l'information et des communications, de logiciels ou de matériels). Dans d'autres cas, le partenaire privé pourra être explicitement autorisé à agir au nom des pouvoirs publics pour la réalisation de tâches liées au client, par exemple pour ce qui est des géomètres agréés ou autres professionnels certifiés. Il peut même alors être habilité à prendre des mesures définitives et juridiquement contraignantes, comme par exemple la fixation des limites cadastrales (comme c'est le cas en Autriche).

55. Principes généraux des partenariats public/privé dans le domaine de l'administration des biens fonciers

Ces principes peuvent être énoncés comme suit:

Principe n° 1: Il sera normalement nécessaire et souhaitable que les partenaires privés soient sélectionnés après une procédure de passation de marché ou d'appel d'offres en bonne et due forme afin que les règles de la concurrence et les autres obligations légales soient respectées et que ce soit le candidat le mieux qualifié qui soit choisi.

Principe n° 2: Quelles que soient les modalités du partenariat, il devrait encourager la confiance et donner aux parties le sentiment d'une implication mutuelle. Il conviendrait d'examiner soigneusement la possibilité d'associer le partenaire privé à la structure décisionnelle officielle et aux prises de décisions.

Principe n° 3: Les pouvoirs publics et le partenaire privé devraient veiller à ce que leur accord vise essentiellement à atteindre les résultats souhaités. Ceux-ci devraient être clairement définis pour les deux parties.

Principe n° 4: Les pouvoirs publics et le partenaire privé devraient s'assurer que leurs ressources et compétences sont complémentaires et encouragent les synergies. Chacun des deux partenaires devrait être certain de disposer des ressources et des compétences suffisantes pour éviter de s'en remettre à un petit nombre d'experts. Il conviendrait de discuter de la question de savoir si la sous-traitance est possible.

Principe n° 5: L'État et le partenaire privé stratégique devraient être pleinement conscients des risques associés aux activités commerciales au sein du partenariat et s'assurer que le montage financier est suffisamment solide pour assumer ces risques.

Principe n° 6: L'État et le partenaire privé devraient expliciter les dispositions relatives à leurs avantages respectifs et au partage éventuel des recettes. Ces dispositions doivent tenir pleinement compte des règles et principes régissant les systèmes de budgétisation de l'État.

Principe n° 7: L'État et le partenaire privé devraient être conscients des connaissances et des compétences que le partenariat leur permettra mutuellement d'acquérir, ainsi que de la manière dont ces connaissances et compétences pourraient être appliquées à d'autres objectifs spécifiques. Le transfert de connaissances dans les deux sens devrait être encouragé.

Principe n° 8: Les pouvoirs publics et le partenaire privé devraient mutuellement garantir la pérennité du partenariat afin de protéger l'autre partie contre toute rupture précoce du contrat. La coopération devrait s'inscrire dans le cadre d'un engagement à long terme des deux parties.

Principe n° 9: Les pouvoirs publics et le partenaire privé devraient convenir de réexaminer régulièrement leur accord de partenariat. Cela permettrait d'éviter un déséquilibre dans le partage des risques et des bénéfices et de veiller d'une manière générale à ce que les résultats soient ceux escomptés.

56. Les activités relatives à l'administration des biens fonciers, souvent peu connues, sont néanmoins essentielles à une bonne gestion des affaires publiques. Les nations sont définies par leur superficie, et la terre constitue la source de la richesse et la base de la prospérité économique. Il est donc évident que l'administration des biens fonciers regroupe un ensemble clef d'activités publiques. Cependant, avec des sauvegardes appropriées et une bonne gestion, il est possible de transférer certaines de ces activités spécifiques au secteur privé dans le cadre de partenariats public/privé. Il en existe de nombreux exemples, notamment pour ce qui est des agréments ou concessions accordées aux géomètres. Les autres principes généraux ci-après s'appliquent à ce type de partenariat.

Principe n° 10: C'est à l'État qu'il appartient en dernier ressort de s'acquitter de toutes les missions relevant du domaine public. Même en cas d'octroi d'autorisation ou de concession, il sera finalement toujours responsable du résultat et des conséquences (du moins aux yeux du public) de toute erreur commise. Cependant, les partenaires privés devraient être tenus pleinement comptables de leurs activités, notamment en cas de mauvais résultats ou d'erreurs.

Principe n° 11: Si l'État veut confier une mission relevant du domaine public à un tiers, il devrait spécifier – au moyen par exemple d'un règlement – les prescriptions à respecter afin que cette mission soit correctement remplie.

De tels règlements pourraient comprendre les éléments suivants:

- Normes professionnelles (éducation, formation, déontologie);
- Compétences exactes;
- Indicateurs de résultats;
- Responsabilité (et éventuellement sanctions pécuniaires) si la prestation ne donne pas satisfaction ou en cas d'erreur.

Ces prescriptions devraient être reprises, éventuellement sous une forme plus explicite, dans un agrément ou une concession.

Principe n° 12: L'État doit prévoir des dispositions permettant de surveiller et de vérifier l'exécution de l'activité prévue par le partenaire privé. De telles dispositions peuvent être incluses dans l'agrément, la concession ou le règlement statutaire. Il faudra examiner soigneusement, à la lumière des activités spécifiques à réaliser, la mesure dans laquelle la puissance publique gardera le contrôle des opérations. Un contrôle étroit peut donner l'assurance nécessaire que les activités seront menées à bien, mais il peut également entraver l'innovation et l'initiative que le secteur public recherche auprès d'un partenaire privé.



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/WP.7/2005/8
6 July 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Шестьдесят шестая сессия
(Женева, 19-21 сентября 2005 года)

РАБОЧАЯ ГРУППА ПО УПРАВЛЕНИЮ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Четвертая сессия
(Женева, 21-22 ноября 2005 года)

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО
И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

Предыстория

1. На своей второй сессии в ноябре 2001 года Рабочая группа по управлению земельными ресурсами провела углубленное обсуждение вопроса о партнерстве государственного и частного секторов в области управления земельными ресурсами. Рабочая группа приняла к сведению инициативы многих государств - членов ЕЭК ООН по улучшению качества услуг за счет налаживания эффективного партнерства между государственным и частным секторами и согласилась с тем, что существуют широкие возможности для обмена опытом между странами. Соответственно, было выдвинуто предложение о том, чтобы Рабочая группа подготовила руководящие принципы эффективного партнерства государственного и частного секторов (HBP/WP.7/2001/10, приложение I).

Первоочередная задача заключалась в подготовке набора принципов, призванных:

- обеспечить информацию и руководящие указания для тех национальных органов, которые еще не утвердили механизмы партнерства государственного и частного секторов;
- помочь старшим должностным лицам, занимающимся вопросами управления земельными ресурсами, в полной мере использовать преимущества таких механизмов.

2. Для подготовки исследования в Целевую группу были назначены следующие национальные эксперты: г-н Хайк Саакян (Армения), Председатель Целевой группы г-н Петер Кройцер (Германия), г-н Поль ван дер Молен (Нидерланды), г-жа Божена Липей (Словения) и г-н Тед Бирдсоль (Соединенное Королевство).

Введение

3. В последние годы произошли коренные изменения в используемых правительствами методах предложения услуг гражданам. Под влиянием изменений, происходящих в деловой среде в целом, происходит парадигмальный сдвиг и в секторе управления земельными ресурсами. Наибольшее влияние оказывают такие факторы, как повышение доступности и использование информационной технологии, которая создала новые перспективы для деловых кругов и открыла новые возможности для получения информации и ведения электронных деловых операций перед гражданами.

4. Ответом правительств стало формирование новой политической идеологии. Она сориентирована на пересмотр роли правительства, уменьшение бюрократизма и облегчение налогового бремени, использование экспертного опыта частного сектора и внедрение конкуренции при оказании услуг. Правительства многих стран ЕЭК теперь все чаще задаются - применительно к широкому кругу услуг - вопросом о том, не лучше ли всех справится с задачей по оказанию услуг частный сектор.

5. Одним из результатов этого стало налаживание партнерства между государственным и частным секторами (ПГЧС). Подход, основанный на таком партнерстве, предполагает признание того, что при сохранении ответственности и подотчетности правительства можно более качественно оказывать услуги за счет привлечения опыта частного сектора. Те структуры/органы, на которые национальные правительства возложили ответственность за управление земельными ресурсами, не остались невосприимчивыми к

этим изменениям в деловой среде и в мышлении правительств. Они также попытались улучшить качество оказания услуг и расширить доступ к информации путем активного вовлечения частного сектора.

6. Движущими силами процесса налаживания ПГЧС обычно являются: повышенные ожидания населения в отношении государственных услуг; необходимость повышения полезности услуг, предоставляемых государственными службами (в плане действенности и эффективности); необходимость инвестирования капитала в активы, требующиеся для оказания государственных услуг; инновации в оказании услуг и поощрение конкуренции. Успех или неуспех ПГЧС будут определять местная политико-нормативная база, его признание общественностью, качество и доступность рынка поставщиков услуг и - в случае данного исследования - отношение субъектов, имеющих отношение к сфере управления земельными ресурсами.

7. Настоящее исследование было подготовлено с целью обеспечения информации о том, как в настоящее время используется ПГЧС органами управления земельными ресурсами в регионе ЕЭК ООН. В исследовании зафиксирован и использован опыт государств-членов, и с учетом этого опыта описаны выгоды налаживания такого партнерства и предложены основные принципы и рекомендации в отношении сотрудничества государственного и частного секторов в области управления земельными ресурсами.

8. Исследование основано на подготовленном в 2003 году вопроснике, который позволил ознакомиться с мнениями земельных органов государственного сектора из 43 стран ЕЭК ООН и 7 провинций Канады. Доля ответивших составила 52%, т.е. от 50 организаций, которым был направлен вопросник, было получено 26 ответов. Шесть стран из 26 ответивших (23% от общего числа ответивших) сообщили, что у них нет механизмов ПГЧС. 20 стран/провинций указали на то, что у них такие механизмы в той или иной форме существуют:

- 60% сообщили, что их правительства ввели в действие политику поддержки ПГЧС;
- 80% сообщили, что их органы управления земельными ресурсами заключили соглашения о ПГЧС;
- 80% сообщили, что соглашения о ПГЧС заключаются с использованием официальной тендерной процедуры;

- 95% имеют договоры, регулирующие механизмы ПГЧС.

9. Частный сектор чаще всего привлекается к выполнению задач, связанных с картографированием и обследованиями, при этом 40% респондентов сообщили о существовании соглашений насчет этого. Что касается видимых выгод от ПГЧС, то большинство респондентов отнесли к ним улучшение качества оказываемых услуг и сокращение расходов.

10. При подготовке набора руководящих принципов важно признать отсутствие общего понимания того, что точно означает термин ПГЧС. Концепцию ПГЧС невозможно стандартизировать на международном уровне, поскольку инициативы о ПГЧС должны отвечать политическим целям конкретных правительств, дополнять другие подходы к государственным заказам и другие методы оказания услуг и реализовываться с учетом имеющихся ресурсов.

Однако для целей настоящего документа применяется следующее рабочее определение ПГЧС:

"ПГЧС - это партнерство между государственной организацией и частной компанией в форме средне- или долгосрочных взаимосвязей, при котором партнеры договариваются работать в тесном сотрудничестве друг с другом над улучшением качества услуг в интересах населения. Оно предполагает наличие согласованных договоренностей о разделении рисков, выгод и вознаграждения и использовании квалифицированных специалистов, экспертного опыта и финансовых ресурсов большого числа секторов. Такое партнерство обычно поощряется и поддерживается с помощью правительственной политики".

I. Нынешнее состояние ПГЧС в области управления земельными ресурсами

11. Органы управления земельными ресурсами, первое определение которого было дано в публикации ЕЭК ООН "Руководящие принципы управления земельными ресурсами" (1996 год), занимаются регистрацией, обработкой и распространением информации о принадлежности, ценности и использовании земель и связанных с ними ресурсов. Деятельность по управлению ими включает в себя установление прав собственности и определение других характеристик земель, связанных с их ценностью и с их использованием, их обследование и описание, подробное документирование и предоставление соответствующей информации в целях поддержки земельных рынков.

12. Гарантировать право собственности и другие права в земельной сфере и поддерживать надежные механизмы передачи и финансирования недвижимости должны официальные земельные регистры. Они, будучи основой устойчивого землеустройства, оправдывают вовлечение значительных людских и финансовых ресурсов в соответствующие системы управления земельными ресурсами. Создание и поддержание таких систем - важное направление деятельности.

13. В период формирования рыночной экономики существует особая проблема, заключающаяся в том, что системам управления земельными ресурсами недостает соответствующих организационных структур для укомплектования кадрами и финансирования. В более передовых странах, где проблема организационных структур уже решена, из-за бюджетных ограничений возникнет вопрос: как эффективно оказывать услуги населению при меньшей численности персонала и как сокращать и окупать расходы. Во многих странах частный сектор нередко вынужден конкурировать с давно существующими крупными государственными или недавно приватизированными компаниями.

14. Значительное влияние на содержание, базовые модели данных и архитектуру наборов крупномасштабных кадастровых данных оказали усилия по созданию инфраструктуры пространственных данных (ИПД). Сложные задачи в плане налаживания эффективного партнерства государственного и частного секторов возникают из-за таких требований, как функциональная совместимость или интегрирование данных в комбинированные наборы данных. Как следствие, в государствах - членах ЕЭК состояние ПГЧС в области управления земельными ресурсами сейчас явно неодинаковое, что обусловлено спецификой условий в каждой стране. Механизмы ПГЧС воспринимаются прежде всего как механизмы решения проблем в более широкой сфере оказания услуг, связанных с управлением земельными ресурсами. Требуется рассмотреть вопрос о том, в какой степени частный сектор должен содействовать развитию и дальнейшему совершенствованию систем управления земельными ресурсами в бывших странах с переходной экономикой и в странах со сложившейся рыночной экономикой.

Право собственности на землю, ценность земель и их использование

15. В текущей практике - если рассматривать ее под углом зрения распределения ответственности - используются разнообразные формы сотрудничества между государственным и частным секторами. При рассмотрении одной из основных функций земельного администрирования, а именно функции облегчения функционирования земельного рынка, можно увидеть, что документы о передаче земель могут составляться самими сторонами (например, Швеция), сотрудниками органов юстиции (например,

США), адвокатами (например, Соединенное Королевство), частнопрактикующими публичными нотариусами (например, Франция, Нидерланды) и нотариусами (государственной) регистрационной службы (например, Чешская Республика). Регистрация же права собственности везде, будь то в судах или правительственном ведомстве, входит в компетенцию гражданских служащих. Кадастровую съемку могут выполнять частные землеустроители, назначенные государственными органами (например, Германия, Франция), землеустроители коммерческого земельного фонда, подряженные правительством (периодически), или землеустроители государственных служб (например, Норвегия, Нидерланды, Соединенное Королевство). Особым случаем является титульное страхование, практикуемое в Соединенных Штатах: частные страховые компании имеют на балансе свои собственные кадастровые регистры и карты в качестве активов предприятия и используют их для оформления сертификатов титульного страхования. Некоторые задачи, традиционно относимые к функциям государственного сектора, например задача по распространению земельной информации, могут выполняться частными компаниями на концессионных условиях.

16. Стоимостную оценку земель и имущества можно в принципе разделить на индивидуальную оценку имущества и массовую стоимостную оценку (систематическая стоимостная оценка групп сходных предметов имущества путем использования стандартизированных процедур). Индивидуальная оценка имущества проводится с целью удовлетворения потребностей участников операций с недвижимостью, а массовая оценка служит главным образом целям налогообложения. Если индивидуальная оценка имущества обычно проводится специалистами по стоимостной оценке (дипломированные или принявшие присягу оценщики), которые большей частью относятся к частному сектору, массовая оценка имущества в общественные интересы выполняется либо непосредственно правительственными учреждениями, либо специалистами частного сектора, работающими на основе договора с правительством.

17. Границы землепользования можно определять по земельному покрову или по функции. Регистрацией характеристик земельного покрова, как правило, занимается какое-либо государственное учреждение, используя для этого, например, данные дистанционного зондирования, а функцию землепользования обычно регистрируют государственные органы, отвечающие за зонирование (обычно муниципалитеты).

Оперативные задачи

18. Оперативную деятельность можно подразделить на деятельность по выполнению основных земельно-регистрационных и кадастровых задач, смежных задач и вспомогательных задач. Такое подразделение обычно предусматривает постановку

конкретных задач для государственного или частного сектора. Содержание земельной документации таково, что требует определения ответственности государства и предоставления гарантий с его стороны, т.е. существенного участия государственного сектора в ее ведении, тогда как другие задачи, например сбор данных или землеустройство, могут быть переданы сторонним организациям частного сектора, работающим на принципах разумной деловой практики.

19. К смежным и вспомогательным задачам относятся маркетинг и продажа наборов геопространственных данных (базисные данные, справочные данные), оказание услуг с высоким уровнем добавленной стоимости и технических услуг, научные исследования и разработки, профессиональное обучение и формирование потенциала. Необходимо подчеркнуть, что эти задачи важны для инфраструктуры функционирующей системы управления земельными ресурсами в той же степени, что и основные задачи. Не исключено, что вышеупомянутые задачи могут быть выполнены более эффективно за счет использования соответствующих механизмов ПГЧС.

Основные земельно-регистрационные и кадастровые задачи

20. Земельные регистры должны вестись беспристрастно и не должны быть предметом какой-либо коллизии интересов между различными сторонами. Основные задачи по регистрации земель включают в себя прежде всего:

- регистрацию всех объектов недвижимости (земельные участки, здания, квартиры), права собственности и других прав, обременений и ипотеки и общественных прав на землю;
- гарантирование права собственности на землю;
- создание условий для существования гарантированно доступных земельных рынков, совершения операций с недвижимостью (нотариальное заверение актов о передаче недвижимости, договоров купли-продажи и ипотеки);
- консультативное обслуживание государственных и частных клиентов; и
- сбор, сохранение и распространение базовой информации.

21. Эти задачи выполняют разнообразные учреждения и заинтересованные субъекты, в зависимости от специфики условий страны. Ими занимаются главным образом земельно-регистрационные учреждения, например земельно-регистрационные агентства или

местные суды. К частным субъектам, имеющим интерес к этим основным задачам, относятся нотариусы, адвокаты, банки, агенты по недвижимости, частные эксперты и т.д.

22. В контексте ПГЧС многочисленные возможности для улучшения положения с помощью механизма ПГЧС открываются благодаря оказанию услуг с использованием электронных средств информации (электронное управление) и в процессе реализации всех соответствующих инициатив на государственном, региональном или муниципальном уровне. Большинство респондентов, ответивших на вопросник по ПГЧС, видят основные выгоды ПГЧС именно в этой сфере.

23. Кадастр изначально замышлялся как регистр для определения размера налогов на землю, а в настоящее время он выполняет во многих странах многоцелевую функцию. Основные задачи кадастра можно кратко охарактеризовать следующим образом:

- ведение регистров и карт недвижимости для дальнейшей детализации записей в земельном регистре; гарантирование права собственности на землю;
- предоставление геометрических данных о кадастровых границах (участках), других кадастровых объектах и их индивидуальных идентификаторах;
- обмен данными с другими государственными регистрами;
- обеспечение официального пространственного эталона посредством предоставления данных из пространственных баз данных;
- обеспечение рыночной транспарентности посредством регистрации и сохранения всех результатов стоимостной оценки недвижимости и договоров купли-продажи;
- консультационное обслуживание государственных и частных клиентов; и
- сбор, сохранение и распространение соответствующих наборов данных.

24. Эти задачи выполняют учреждения и заинтересованные субъекты, главным образом кадастровые органы национального, районного или местного уровня, лицензированные землеустроители, государственные землеустроительные агентства и официальные оценщики материальных активов. Ответы на вопросник показывают, что задачами, чаще всего выполняемыми с опорой на механизмы ПГЧС, являются картографические и съемные задачи.

Смежные задачи

25. Если исходить из данных и документов, которые хранятся и ведутся земельно-регистрационными или кадастровыми органами, то смежные задачи сводятся главным образом к выполнению следующих функций:

- выполнение процедур, связанных с застройкой городов и сельских населенных пунктов, включая перестройку городов и укрупнение земельных участков;
- сохранение данных для целей планирования;
- приобретение земли государственными органами;
- регистрация принимаемых правительством мер по охране окружающей среды (почвы и т.д.); и
- обеспечение устойчивого управления природными ресурсами, борьба с бедствиями, русло-пойменное регулирование, территориально-пространственное планирование.

26. Задачи выполняют учреждения и заинтересованные субъекты, в зависимости от норм, действующих в конкретной стране. Их могут выполнять муниципалитеты, лицензированные предприятия или лица (например, в Германии их выполняют землеустроители, назначаемые государственными органами), частные архитектурно-планировочные предприятия, государственные или местные кадастровые органы.

27. Информация о земле и ее ресурсах - само существо каждого государства. Надлежащее понимание гражданами взаимосвязей между государством и обществом требует, чтобы такая информация была легкодоступной и могла легко использоваться. Значительная часть информации может в полной мере использоваться лишь при ее единообразной пространственной привязке (геоинформации). Проводится различие между геопространственными *базисными* данными (кадастровые данные или топографическая информация) и *предметными* данными (например, территориально-пространственное планирование, коммунальные объекты). Отбирать, анализировать и синтезировать имеющиеся данные с использованием географических информационных систем (ГИС), а также создавать с учетом конкретных потребностей наборы данных позволяют цифровые средства. Нужно предпринимать особые усилия, в том числе задействовать соответствующие механизмы ПГЧС, для обеспечения того, чтобы доступ

граждан и клиентов к данным земельных регистров и кадастров был максимально открытым и надежным, а при необходимости - ограниченным.

28. Создание высококачественных наборов геоданных - весьма дорогостоящее мероприятие ввиду кадровых потребностей и необходимых инвестиций. Поэтому весь массив существующих данных геопространственных баз данных был собран и сохранен правительственными органами в рамках официально возложенных на них задач. Конкретные проекты, например судоходные и геомаркетинговые проекты или другие проекты на формирующихся рынках, требуют сочетания предметных данных с данными, имеющимися у других - частных или государственных - учреждений.

29. Этот процесс добавления стоимости, а также маркетинг и продажа геопространственных данных открывает дополнительные возможности для развития ПГЧС на основе конкретных бизнес-моделей (перепродавцы, перепродавцы, добавляющие стоимость, лицензии и т.д.). Крупномасштабные данные геопространственных баз данных, служащие основой для процессов добавления стоимости, набрали рыночный потенциал, далеко выходящий за рамки роли земельных регистров и кадастров как инструментов гарантирования права собственности. Этот потенциал может раскрыться в сфере правительственных инфраструктурных услуг и в области продвижения бизнеса и технологий и реализуется лишь в тех случаях, когда ответственные земельно-регистрационные и кадастровые органы и частные партнеры содействуют налаживанию ПГЧС своими техническими знаниями в конкретных областях. Необходимо создать с учетом конкретных потребностей рыночно ориентированные и гармонизированные бизнес-модели, благодаря которым сотрудничество государственного и частного секторов обеспечит появление надлежащей инфраструктуры услуг и создаст по-настоящему выигрывающую ситуацию для всех партнеров.

Вспомогательные задачи

30. Геоинформационные рынки и ИПД в значительной мере зависят от правовой базы, позволяющей контролировать сотрудничество всех вовлеченных сторон. Во многих странах процесс создания национальной ИПД уже начался. Нынешний геоинформационный рынок в государствах - членах ЕЭК может характеризоваться многими особенностями, требующими обработки или интегрирования данных из геопространственных баз данных и разработки готовых продуктов. Кроме того, рынок заполняется средствами, позволяющими решать проблемы доступа к данным с опорой на вебтехнологии, в связи с чем возникает потребность в постоянной адаптации технических услуг, а также аппаратных и программных средств с учетом самых последних запросов. Существует явная возможность для дальнейшего развития этого рынка посредством

создания механизмов ПГЧС для общего блага всех заинтересованных сторон, поставщиков данных и клиентов.

31. При рассмотрении хорошо функционирующих современных систем управления земельными ресурсами становится очевидной необходимость постоянного проведения НИОКР. Такая работа выполняется не только в государственном секторе (например, в университетах), но и в частных учреждениях, организациях или компаниях (например, в области технических разработок или стандартизации). Кроме того, изменения в институциональной или организационной базе управления земельными ресурсами, а также постоянное усовершенствование и улучшение технологий требует подготовки кадров. Добиться взаимной выгоды и синергизма с помощью механизмов ПГЧС можно и в этой области.

32. Основа для установления ПГЧС в различных государствах - членах ЕЭК ООН различается. Это касается правил лицензирования деятельности по выполнению предусмотренных законом задач, которые должны решаться лицензируемыми лицами или компаниями (например, нотариусами, лицензированными землеустроителями), а также процедур заключения договоров об оказании услуг или закупочных задач, не подпадающих под действие каких-либо правил лицензирования. Лицензирование должно стимулировать ПГЧС и обеспечивать частному сектору более активную роль в выполнении таких предусмотренных законом задач. В результате налаживания ПГЧС должны устанавливаться средне- и долгосрочные отношения. Вместе с тем признается, что в государствах - членах ЕЭК ООН термин ПГЧС используется для характеристики целого ряда различных видов сотрудничества между государственным и частным сектором, которые различаются как по охвату, так и по продолжительности.

II. Выгоды партнерства государственного и частного секторов

33. В Европе и мире наблюдается общая тенденция к все более широкому привлечению частного сектора к участию в различных видах деятельности, связанных с ведением земельных кадастров и регистрацией земель, укрупнением земельных участков и предоставлением земельной информации. Цель заключается в объединении опыта и умений различных партнеров с таким расчетом, чтобы гарантировать с достижением наилучших практических и финансовых результатов с максимальной выгодой.

34. Государственные учреждения, занимающиеся управлением земельными ресурсами, должны пытаться надлежащим образом распределить ответственность между государственным и частным сектором. Правительство постепенно поворачивается в сторону частного сектора в поиске дополнительных ресурсов и в расчете на извлечение

выгоды из эффективности, потенциала и инноваций частного сектора. Чтобы ускорить процедуры в сфере управления земельными ресурсами, дальновидные правительства готовы уступить какую-то часть внутренних выгод (возможные поступления от взимания сборов и т.д.). Необходимо внимательно рассмотреть вопрос о степени вовлеченности частного сектора с учетом специфики условий в каждой стране, с тем чтобы найти разумный и гармоничный баланс.

35. Земельно-регистрационные, кадастровые и другие организации, занимающиеся управлением земельными ресурсами, должны, не отступая от правовых требований, искать партнерство с частным сектором, с тем чтобы облегчить надежный, быстрый, финансово необременительный и удобный для клиентов доступ к земельной информации, а также использование этой информации. За счет совместного использования ресурсов и знаний обе стороны извлекают выгоду из синергизма, разделения рисков и технологических разработок, что в иных условиях было бы невозможно. Механизмы их совместного использования создают условия и для продвижения оптимальной практики решения задач, связанных с обеспечением "равных возможностей". Когда такое партнерство отвечает общественным интересам, для успешного применения ПГЧС в сфере управления земельными ресурсами требуются новые подходы и умения. Деятельность по управлению земельными ресурсами носит динамичный характер, и ПГЧС обеспечивает бóльшую гибкость в управлении переменами, чем это могла бы сделать узкоспециализированная организация или учреждение.

36. Для государственного сектора общие преимущества сотрудничества с частным сектором представляются следующими:

- увеличение общей пользы для правительства при надлежащем распределении рисков между сторонами;
- повышение гибкости в постановке задач и в вопросе расходов;
- уменьшение риска перерасхода средств и задержек с проектами;
- укрепление потенциала, необходимого для достижения целей;
- повышение степени полезности и качества оказываемых услуг за счет усиления конкуренции;
- улучшение осведомленности о своих собственных процессах и продуктах и их более глубокое понимание;

- повышение эффективности использования правительственных активов, данных и интеллектуальной собственности;
- избежание проблем с набором персонала;
- использование энергии и предприимчивости частного сектора; и
- создание возможностей для реформирования государственных служб.

37. Для частного сектора общие преимущества сотрудничества с государственным сектором представляются следующим:

- расширение возможностей получения прибыли на инвестированный капитал;
- успешное использование проверенных технических навыков и оборудования;
- повышение затратоэффективности;
- создание дополнительных стимулов для технологических нововведений вследствие конкуренции; и
- расширение возможностей для создания совместных предприятий с иностранными компаниями.

38. Взаимные выгоды государственного и частного сектора видятся в следующем:

- способность партнеров сосредотачивать усилия на своей конкретной части совместно решаемых задач и уделять особое внимание тем аспектам, в которых они наиболее сильны (например, государственный сектор отвечает за руководство деятельностью государственных органов управления и осуществление контроля за ней, а частный сектор - за осуществление оперативной деятельности);
- усиление бизнес-процессов и укрепление организационной структуры для обеих сторон;
- создание возможностей для применения долгосрочных подходов (стратегическое планирование);

- улучшение реагирования на потребности общества, касающиеся улучшения безопасности, повышения качества данных и ускорения и облегчения доступа к данным, с учетом воздействия концепции информационного общества на управление земельными ресурсами;
- облегчение проблемы выделения людских, материальных и финансовых ресурсов на деятельность по управлению земельными ресурсами;
- изменение подхода правительств к ведению своих дел и всестороннему взаимодействию с частным сектором;
- появление общей потребности в качественных данных об управлении земельными ресурсами и расширение возможностей для использования таких данных; и
- налаживание партнерства с целью облегчения процесса модернизации организаций, включая правительственные учреждения, с повышением степени их инициативности и усилением их способности управлять более значительными рисками.

39. Существует несколько практических проблем, связанных с управлением ПГЧС, например проблема одновременного обеспечения подотчетности, конфиденциальности и добросовестности. Например, из-за процедур, обеспечивающих широкую подотчетность, государственный сектор страдает относительной медлительностью и негибкостью. Частные организации, напротив, могут быть более гибкими и эффективными, так как процессы принятия решения в них контролируются не так жестко. Возможно, существует оптимальный подход к извлечению выгоды из совместной работы, и с этой целью обеим сторонам необходимо корректировать свои ожидания.

40. Как правило, ПГЧС радикально меняет взаимоотношения между правительством и частным сектором в лучшую сторону, содействуя, скорее, сотрудничеству, нежели конфликтам. Рекомендуется начинать с небольших соглашений о ПГЧС (т.е. с заключение небольших договоров об осуществлении деятельности по управлению земельными ресурсами), затем увеличить число таких соглашений, а в долгосрочной перспективе выработать более комплексный подход и развить более усложненные взаимосвязи (например, более крупные договоры, профессиональное лицензирование, фрэнчайзинг и т.д.).

41. Общая цель ПГЧС заключается в обеспечении того, чтобы работа велась более действенно, эффективно и экономично, а услуги и при этом предлагались с ориентиром на клиентов. Следовательно, одним из предварительных условий является то, чтобы вовлеченные в работу учреждения знали о потребностях и ожиданиях клиентов. В минувшее десятилетие внимание, уделявшееся обслуживанию клиентов в сфере управления земельными ресурсами, неуклонно росло. Эффективное и оперативное оказание совместных услуг государственного и частного секторов в сфере управления земельными ресурсами принесет пользу социальной и экономической жизни общества.

III. Препятствия для партнерства государственного и частного секторов

42. В некоторых частях региона ЕЭК ООН действуют ограничения, не позволяющие органам управления заключать соглашения о ПГЧС. В некоторых странах это обусловлено отсутствием в настоящее время правовой основы для совместных действий государственных органов управления и частных компаний. В частности, директивные указания о взимании платы и сборов нередко страдают отсутствием гибкости, необходимой для использования соответствующих бизнес-моделей, и обычно составляются без учета проблем ПГЧС.

Внешние препятствия

43. Государственные органы, организации и учреждения подчиняются национальным законам, регулирующим использование государственных средств и правительственных субсидий для выполнения общественных задач. Правовые требования к поставке услуг и продуктов, включая земельную информацию, распространяются в одинаковой степени на всех клиентов и бизнес-партнеров в государственном и частном секторах и не всегда обеспечивают гибкость, которая требуется для бизнес-моделей, предусматривающих участие частного сектора. Кроме того, участие органов государственного сектора в деятельности частного сектора на основе механизмов ПГЧС в некоторых случаях строго ограничивается. Нормативные акты, касающиеся использования бюджетов, могут препятствовать налаживанию государственным сектором долгосрочных деловых отношений с частным сектором, особенно в тех случаях, когда такие отношения являются очевидным источником экономических рисков для денег налогоплательщиков.

44. В законодательстве некоторых стран обязанности и права частного и государственного секторов четко не определены. Виды деятельности, которые должны возлагаться на частный сектор или оставаться в ведении официальных органов, конкретно не уточняются. Поэтому при принятии решения о заключении ПГЧС необходимо обосновывать и определять права и обязанности партнеров из частного и

государственных секторов. Механизмы обеспечения субподрядчиков государственными заказами либо не проработаны, либо не основываются на эффективном отборе по принципу конкуренции.

45. В некоторых странах не очень эффективно обеспечивается контроль качества услуг частного сектора, законодательство о лицензировании и механизмы повторной проверки. Процедуры лицензирования для частного сектора иногда сложны и носят бюрократический характер, а требуемые государством сборы довольно велики. После выдачи лицензии процедуры управления качеством могут быть весьма громоздкими и способны препятствовать деятельности предприятия. Это зачастую мешает вхождению в бизнес новых предприятий и, следовательно, препятствует конкуренции. В некоторых странах во избежание этой ситуации требования о лицензировании для частных предприятий были упразднены. Это может привести к существенному снижению качества.

46. Данные препятствия являются серьезной проблемой для тех стран с переходной экономикой, где существуют более жесткие ограничения в отношении финансовых ресурсов. В некоторых странах, где системы и традиции землеустройства за многие годы устоялись, это может помешать достижению организационных и структурных улучшений. Хотя обобщать сложно, во многих странах поднимаются вопросы о доверии общественности к идее передачи частному сектору функций, традиционно выполнявшихся государственным сектором, или о поддержке ею такой передачи. Эти вопросы необходимо рассматривать как на институциональном, так и на политическом уровнях.

Внутренние препятствия

47. В принципе большинство профсоюзов будут с подозрением относиться к любой инициативе, которая может привести к передаче в частный сектор рабочих мест, давно существующих в государственном. Преодоление таких препятствий может оказаться сложной задачей. Наилучшие шансы на успех обычно гарантируются в условиях уважения легитимности взглядов, если одновременно с этим обеспечивается неизменная нацеленность дискуссий на те выгоды, которые могут получить конечные клиенты.

48. В странах с переходной экономикой перед вновь созданными частными компаниями стоят серьезные проблемы, связанные с внедрением новых технологий, подготовкой и переподготовкой квалифицированных специалистов и эффективным управлением компаниями в условиях новой рыночной экономики.

49. Другие проблемы возникают из-за подходов к созданию неправительственных организаций (НПО), применяемых в некоторых странах с переходной экономикой. Некоторые НПО учреждаются соответствующими правительствами для получения грантов от доноров. Во многих случаях НПО не набирают потенциала для обеспечения своей долгосрочной устойчивости и перестают существовать сразу после прекращения финансирования донором.

50. Одним из значительных препятствий для налаживания ПГЧС является коррупция. Она может по-разному затрагивать различные страны и регионы ЕЭК ООН. Коррупция обычно имеет место при распределении правительственных контрактов, выдаче лицензий, осуществлении контроля за частным сектором, продаже и аренде государственных и общественных земель, а также при других процедурах. К сожалению, государственные органы, ответственные за управление земельными ресурсами, нередко бывают не готовы к поддержанию зрелых взаимоотношений с частным сектором и не ориентируются на клиентов. Кроме того, информация, которой располагают государственные органы, может быть ограниченной. Обычно это обусловлено отсутствием соответствующих процедур и новых информационных технологий.

51. В странах с переходной экономикой на успешном осуществлении ПГЧС могут отразиться отсутствие высококвалифицированных кадров и опасность перевода специалистов в частный сектор. В тех странах, где гражданские служащие выполняли функции сотрудников правительства, начиная со времен коммунистического периода, они не только страдают от отсутствия официальной квалификации, но и сталкиваются с психологическими трудностями при переходе в частный сектор. Кроме того, может возникнуть недоверие к государственным проектам. Это касается главным образом программ приватизации и реституции земель. В некоторых странах сельхозработники жаловались на несправедливое и неэффективное распределение земель. Это может быть серьезным препятствием для осуществления новых проектов, особенно по укрупнению земельных участков, которые предполагают сотрудничество между частной и государственной системами.

52. В некоторых странах препятствием к осуществлению проектов ПГЧС считается наличие государственных органов с большим числом официальных функций, но без четко определенных областей ответственности. Это может приводить к дублированию задач. Поэтому, когда компании частного сектора стремятся наладить партнерство с государственными организациями, иногда бывает неясно, с какой правительственной организацией им нужно взаимодействовать.

IV. Руководящие принципы

53. При выполнении землеустроительных и других работ, осуществляемых под руководством правительства, давно существуют возможности для заключения с внешними структурами подрядных договоров на выполнение краткосрочных, разовых или сугубо вспомогательных задач. К ним можно отнести дигитализацию кадастровых карт, фотограмметрические работы, сканирование документов и съемочные задачи.

В настоящем документе не ставится цель рассмотреть эти механизмы или предложить прекратить использовать в будущем традиционные договоры такого рода в сфере государственного управления. Когда эти механизмы признаются наиболее подходящими, необходимо в рамках применяемого подхода продолжать в полной мере учитывать правовые требования, касающиеся проведения тендеров, договоров и конкуренции.

54. Механизмы ПГЧС идут дальше традиционных договоров. Какими бы ни были обстоятельства и конкретная форма соглашения, стороны с самого начала четко обозначают свое намерение. Они определенным образом распределяют риски, выгоды и вознаграждение, с тем чтобы организовать коллективное сотрудничество с целью стимулирования дальнейшего реального прогресса в области общественных услуг.

В одних случаях партнерство может носить стратегический характер, при этом вклад частного партнера может быть не столь видимым в момент сдачи работ (например, экспертные услуги в области ИКТ, программное обеспечение или аппаратные средства).

В других случаях частный партнер может быть прямо уполномочен на совершение действий от имени правительства при выполнении тех или иных работ для клиентов (в качестве примера можно привести лицензированных землеустроителей или других сертифицированных специалистов). В этих случаях частному партнеру может быть даже дано право предпринимать четко определенные юридически обязывающие шаги, например устанавливать кадастровые границы (например, в Австрии).

55. Основные руководящие принципы ПГЧС в области управления земельными ресурсами

Их можно сформулировать следующим образом:

Руководящий принцип 1 Обычно необходимо и желательно отбирать частных партнеров по итогам должным образом организованного конкурса на размещение заказов или по результатам тендера. Это обеспечивает соблюдение конкурентных и других правовых требований и отбор наиболее подходящего частного партнера.

Руководящий принцип 2 Какой бы ни была форма партнерства с частным сектором, его механизм должен побуждать стороны к взаимному доверию и формировать чувство взаимной сопричастности. Следует тщательно рассматривать возможность включения частного партнера в официальную структуру управления или его вовлечения в процессы принятия решений.

Руководящий принцип 3 Правительство и частный партнер должны обеспечить, чтобы их соглашение было нацелено прежде всего на достижение желаемых результатов. Обе стороны должны совершенно четко определить, как будет измеряться успех.

Руководящий принцип 4 Правительство и частный партнер должны удостовериться в том, что их ресурсы и знания взаимно дополняют друг друга и обеспечивают синергизм. Каждый из них должен убедиться в достаточности имеющихся ресурсов и экспертного опыта для недопущения зависимости от небольшого числа экспертов. Любой вопрос о возможности заключения субподрядных договоров должен обсуждаться и согласовываться.

Руководящий принцип 5 Правительство и стратегический частный партнер должны обеспечить полную взаимную оценку рисков, с которыми сопряжена коммерческая деятельность в рамках партнерства, а также достаточную устойчивость финансовых механизмов по отношению к этим рискам.

Руководящий принцип 6 Правительство и частный партнер должны заключить четкие соглашения о том, какую выгоду получит каждая из сторон и как будут распределяться доходы. В соглашении должны быть в полной мере учтены правила и руководящие принципы, предусмотренные для государственных бюджетных систем.

Руководящий принцип 7 У правительства и частного партнера должно быть четкое взаимопонимание насчет того, какие знания и опыт должны быть приобретены в период партнерства и как их можно применить для других конкретных целей. Следует поощрять передачу знаний в обоих направлениях.

Руководящий принцип 8 Правительство и частный партнер должны взаимно гарантировать друг другу устойчивость партнерства, с тем чтобы защитить другую сторону от преждевременного разрыва связей. Предлагается осуществлять сотрудничество в рамках долгосрочного инвестиционного обязательства обеих сторон.

Руководящий принцип 9 Правительство и частный партнер должны договориться о регулярном пересмотре соглашения о партнерстве. Это должно содействовать

недопущению дисбаланса при распределении рисков и выгод и обычно обеспечивает достижение ожидаемых результатов.

56. Хотя о деятельности по управлению земельными ресурсами говорят нечасто, она тем не менее является стержневым элементом рационального управления. О странах судят по застроенным земельным площадям, и земля является источником богатства и основой экономического процветания. Поэтому тот факт, что управление земельными ресурсами представляет собой одно из ключевых направлений деятельности государственных органов, аксиоматичен. Но при наличии надлежащих гарантий и при качественном управлении некоторые конкретные направления деятельности могут быть переданы частному сектору в соответствии с соглашениями о ПГЧС. Имеется большое число примеров такого рода, связанных с выдачей лицензий или предоставлением концессий землеустроителям. С такими соглашениями связаны следующие дополнительные руководящие принципы.

Руководящий принцип 10 Правительства сохраняют за собой конечную ответственность за выполнение всех общественных задач. Даже в случае лицензионных или концессионных соглашений правительство всегда должно будет в конечном счете отчитываться за результаты и отвечать (по крайней мере, в глазах общественности) за последствия тех или иных ошибок или недочетов. Однако частные партнеры также должны в полной мере отвечать за свою деятельность, что может предусматривать материальную ответственность за плохие результаты или ошибки.

Руководящий принцип 11 Если правительство желает поручить выполнение общественной задачи третьей стороне, оно должно конкретно определить - возможно, в нормативных актах - требования, которые должны соблюдаться, с тем чтобы обеспечить надлежащее выполнение общественной задачи.

В нормативные акты могут быть включены:

- профессиональные стандарты (образование, профессиональная подготовка, этика поведения);
- точное описание полномочий;
- показатели для измерения результативности работы;
- ответственность (и любые финансовые санкции) за недостаточно качественную работу или ошибки.

Эти требования должны быть отражены в максимально конкретной форме в лицензии или концессионном документе.

Руководящий принцип 12 Правительство должно принять надлежащие организационные меры для контроля и проверки результативности деятельности частного партнера. Описание таких мер может быть включено в лицензию, концессионный документ или нормативный акт. Необходимо тщательно рассмотреть с учетом подлежащих выполнению конкретных функций вопрос о том, в какой степени правительство сохраняет за собой контроль. Осуществление правительством оперативного контроля может обеспечить необходимую гарантию, но может получиться и так, что это будет сделано за счет сдерживания инноваций и инициативы, ради которых правительство стремится сотрудничать с частным партнером.

ANNEX

RESULTS OF THE QUESTIONNAIRE

Summary of PPP Questionnaire replies received as of 6 August 2003

	Armenia	Canada AB	Canada MB	Canada Ontario	Croatia	Cyprus	Estonia	Finland	Germany	Ireland	Latvia	Lithuania	Netherlands	Poland	Russian Fed	Slovenia	Sweden	Switzerland	United Kingdom England & Wales	Scotland	
Question 1 Has your government introduced a formal policy that encourages the formation of partnerships with private sector organisations?																					
	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes	No	Defined by Law	No	No (New law in prep.)	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	
Question 2 Have any of the institutions responsible for Land Administration in your country entered into PPP arrangements?																					
		Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Outsourced LIS operation	Yes	Yes	Yes	Yes	Under development	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No (Identified a need)	
Question 3 If so could you provide a brief description about such partnerships and detail which tasks have been undertaken by the private sector?																					
	Cadastral Survey		Point of Sale system	Conversion of Registry properties to Land Titles	Geodetic Network, DTM, DOP	Development, Operation and Administration of 5 Marinas	Basic Map	LIS	Mapping	see website	Contracted Out IT solution for unified landbook		Large Scale Topo Base Map	Co-operation within User Council framework	Survey & Map Production	Basic geodetic networks, cartography, topography, land and building cadastre, data distribution	Aerial Photos	Cadastral Surveying	IT Infrastructure	IT Service Delivery & Support	
					Digital cadastral Maps		Aerial & Ortho photos		Geodata	www.ppp.gov.ie	Property Surveying				IT Systems		Stereo Mapping	Data updating and maintenance procedures	Archive document and Tile Plan scanning	IT Infrastructure	
	Valuation etc						Geodetic Network								Mass Valuation		Software Development		Online services and security	Delivery of Planned Projects	
Question 4 What have been the main reasons for you entering into PPP?																					
	Necessity of increased efficiency	N/A	Financial payback	Promote economic growth. Accelerate rate of implementation	Co Financing	Attract and encourage tourism	Lack of in house expertise	Efficiency	Expertise	see website	Reduced time scales	Cost Efficiency	Shared Costs	Co-operation	Better Business environment	State to run admin tasks only	Prestige	Providing Service close to Customers	Lack of inhouse expertise	Internal: Optimisation of Information Systems	
	Reduced Expenses to Govt.			Offer enhanced products		Overcome financial constraints and risk				www.ppp.gov.ie		Customer Service		Better quality and access to services	Reduced Public Spending	Encourage development of survey private sector	Strengthened Market		Improved customer service and Advanced e-delivery	External: Review of Property Law Respond to customer demands	
						Provide higher quality of service															
Question 5 Have your PPP's been set up through a formal tendering process?																					
	Yes	N/A	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	N/A	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes (EU Journal)	Yes (EU Journal)
														(New law to include)							
Question 6 Do you have legally binding contracts in place detailing the responsibilities of the parties who have entered into the partnership?																					
	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	
		(IT Outsourced)													(Poss. for new law to include)						
Question 7 Where the PPP is in respect of services that would otherwise have been carried out in-house have the employment rights of existing staff been protected in any way?																					
	N/A	Yes	N/A	Yes	N/A	N/A	Yes	N/A	Compensated by natural fluctuation	No in House Jobs affected	No	Yes	N/A	N/A	No	No job loses foreseen	Inform Unions otherwise No	Yes	Would be subject to TUPE	Would be subject to TUPE	
		(IT Outsourced)														Staff employed on othe activities					
Question 8 What have been the main benefits to both the organisation and its customers from entering into PPP?																					
	Reduction of prices	Not seen any major benefits	Improved Service	Secure title record database	Faster Production	Acceptable International Standard	Better Quality	Allows each Org. to concentrate on core business	New Markets	Organisation & Quality Improvement	Legal Agreements	Better environment	Flexibility	Overall development and higher revenue	Lower Govt. Spending	More distributed services for customers	Decreased Production Costs	Cost Efficiency	Shared Risk	Savings. Reduced need for system interfaces	
			Better Security	Reduced costs and increased efficiency	Better Services	Easier to justify	Faster /Cheaper Service		Faster Easier		Time Schedules	Shared Liability	Efficiency	Conductive to customers		Shorter waiting periods	Enhanced Reputation	Improved Production	Expert Knowledge	Enhanced quality of data. Single point of contact. Reduced Risk	
				Share of profits	Accurate Data	Fairer system not imposed as taxation			Advertising			Price Recovered	Larger production capacity	Easier, Quicker and Cheaper access to services.				Better Service	Improved service delivery	Improved delivery of IT Services and Business Performance	
												Efficiency									

50 UNECE representatives were canvassed. (43 countries and 7 Canadian Provinces) As of 6th August 2003

26 replies had been received.
57,78 % Response (based on 45 deliveries)
(5 had failed to deliver)

Belarus, Belgium, Bulgaria, Italy, Liechtenstein and Portugal have no formal PPP arrangements

Question 3 If so could you provide a brief description about such partnerships and detail which tasks have been undertaken by the private sector?

Armenia It is defined by the legislation the list of tasks, which should be undertaken by the Government. The rest tasks are to be undertaken by the private sector. The implementation of the cadastral surveying, valuation, land construction and realtor activities are committed to the private companies chosen on the ground of tenders

Belarus No PPP

Belgium No PPP

Bulgaria No PPP

Canada AB Some, like the Province of Ontario, have entered into partnerships for the conversion and operation of their deeds-based system into something resembling a Torrens approach. That project has gone significantly over budget and is well behind schedule. It was recently the subject of a Provincial Auditor General's report - predicting a 1\$ Billion (Cn) before completion. Other jurisdictions have adopted a Service Agency role for some registries. New Brunswick has established an arm's length agency called Service New Brunswick, and Saskatchewan recently established a similar agency called the Information Services Corporation (ISC) and turned over to it the responsibility for development of a new, automated, land titles system. The product does not appear to have met expectations and the cost appears to have been significantly higher than expected.

Canada MB The Point of Sale system used by The Property Registry was developed and enhanced through a PPP arrangement with InfoCorp.

Canada Ontario The Ontario government and Teranet have been working on the development of electronic delivery of land registration services for a number of years. The first phase of these services began with the automation of the land registration records and the conversion of Registry properties to Land Titles. The process began in the 1980s, with the Ontario government building POLARIS[®], the Province of Ontario Land Registration Information System

During the late 1980s, the Province sought a private sector partner to both assist in implementing the POLARIS system and to develop and sell spin-off proprietary technology.

In 1991, the Province entered into a strategic alliance with a group of private sector investors and created Teranet. Government transferred ownership of POLARIS to Teranet and the responsibility for implementing the automated land registration system, as well as granting exclusive licensing rights to develop and market products and services using automated land registration data. The Ontario government retains ownership of the land registration data itself.

Teranet's mandate, with respect to the land registration system, is to:

- convert properties from the Registry System to the Land Titles System
- automate the paper records
- manage the resulting databases
- provide an online channel through which users can access the system.

The gateway software required to access and use the Electronic Land Registration System is called Teraview(r), developed by Teranet in consultation with the Ontario government and users, including the Law Society of Upper Canada, the Canadian Bar Association, the Ontario Real Estate Lawyers Association and the Association of Ontario Land Surveyors. This award-winning software enables searching of property records and the electronic transmission of land titles documents.

Electronic land registration documents rely on encrypted digital signatures identifying the party submitting the document for registration. Documents are created and modified „on-line“ so no paper changes hands, and no back-up hand written „on-paper“ signatures are required. Electronic land registration provides enhanced security, improves the accuracy and integrity of the database and has an electronic audit trail identifying transaction activity leading back to the user to further protect the system.

As of April 2003, Teranet has automated approximately 3,658,018 parcels of land, which was approximately 77.8% of properties in the Province. Of these, 3,429,155 parcels were converted to land titles. Electronic registration is now available in 18 jurisdictions across Ontario, and province-wide, 64% of all registrations were completed electronically in March 2003.

See also background notes.

- Croatia** Everything is based on contracts with private sector. Private companies are producing geodetic network, DTM, DOP, digital cadastral maps etc. In process of systematic cadastral resurvey authorized persons from private companies has role of project managers.
- Cyprus** The Government is to assign to the private sector, by way of a public tender, the development, operation, administration and exploitation of five marinas. The private developer who will succeed in the tender competition will take a long leasehold interest for 33 years, with the option to extend this period for another 15 years. The developer will be responsible for the development of the marina, the infrastructure and any other related tourist / housing development allowed in the scheme.
- Estonia** The Estonian Land Board is responsible for the organisation, co-ordination and supervision of the activities in the fields of geodesy, cartography and geoinformatics as well as for the maintenance of the Land Cadastre, co-ordination of land reform, land consolidation and land assessment.
- For example, the production of Estonian Basic Map, orthophotos, aerial photos and building and measuring of geodetic networks are outsourced through public procurements. Also development of land administration software is outsourced and private surveyors make measurements for the land cadastre. All this could be considered as a PPP.
- Finland** See 2:- The answer is a little bit uncertain. From the beginning of this year the NLS has been responsible for the LIS and its information service. We have outsourced the management of the technical operation of the Land Information System (LIS) to a private IT company. That is a deal of three years' duration. After that period there will be an open tender for all firms. Also information services have been outsourced that has been performed by competition. In addition to that other parties can give information services with the LIS data when they meet the requirements given by us.
- Germany** The states of the Federal Republic of Germany - represented by the AdV (Working Committee of the Surveying Authorities of the States of the Federal Republic of Germany, <http://www.adv-online.de/>) have entered into a PPP with the „Ruhrgas AG“. In a common Memorandum of Understanding both partners fixed the aims of their partnership. For details please see: <http://www.sapos.de/>.
- There exist distribution partnerships based on legal contracts concerning analogue/digital maps and geodata between the national mapping agencies of the states and the book trade (on the map sector) and the firm „terramapserver“ (<http://www.terramapserver.com/>). The agency produces the official maps and data, which are sold by the agency itself and the public partners.
- Ireland** See websites
- Italy** No PPP
- Latvia** PPP could be divided in two main directions - 1) characterized by allocation of tasks to the private sector or so called contracting out and 2) allocation of public services to the private sector. Contracting out is connected mainly with development of different programs and IT solutions for state registers. Private company is developed information systems for the State Address Register, for the computerized unified landbook register, information system for the dissemination of cadastre information.
- As assignment of public services to private sector might be mentioned assignment of property surveying what is financing from the state budget, assignment of producing different thematic maps for public needs on the base of Satellite map what is produced by the SLS, as well as assignment of duties to the Latvian Society of Surveyors to licensing of surveyors
- Liechtenstein** No PPP
- Lithuania** County Administrations announce tenders and select either private or public institutions, having licensing, to perform cadastral surveying and to prepare land management projects, to carry out property valuation for public needs.
- The following law provisions illustrate that the activities related to land administration are open for public and private sector:

The Law on Real Property Cadastre states (Art. 15) that „the real property objects shall be formed by the persons complying with the qualification requirements set by the Government“.

The Law on Geodesy and Cartography, No IX-415, 2001-06-28, (Art. 6) states that „ Subjects of geodetic and cartographic activities shall be the institution authorised by the Government, ministries, county manager's administrations, other state institutions, municipal executive institutions, state enterprises, agencies, other legal and natural persons and enterprises without the status of a legal person whose activities are related to cartography, geodetic surveying, collection, recording and use of the data obtained in the cases provided by this Law and other legal acts“.

Law on the Fundamental for Property and Business Valuation (1999/05/25, No VIII-1202) says that „the subjects for property valuation may be contractors and enterprises conducting property valuation, also the institutions authorised by the Government or city (district) councils (mayors).

- Netherlands** I would say that only the PPP agreement for production and maintenance of the Large Scale Topo Base Map falls under the PPP-definition (that I is number 2 under question 2 see below)
2. The Agency has a formal PPP-agreement with utility companies (prive companies nowadays), municipalities en waterboard to produce and maintain the Large Scale Topographic Base Map of the Netherlands (in short GBKN). This pertains to a long year agreement, in the physical form of a foundation managed by the members of the PPP-agreement
- Portugal** No PPP
- Poland** The proposition of co-operation in the frameworks of Users' Council concerns: endorsing the program of multipurpose cadastre establishment, submitting the worked out conclusions, conceptions and evaluations of services provided by cadastral system.
- Russian Federation** Surveying and map production. Mass valuation of land for taxation purposes.
Instalment and maintenance of IT systems. Notary services (if needed)
- Slovenia** All tasks are outsourced to the private sector: basic geodetic networks, cartography, topography, land and building cadastre, data distribution
- Sweden** 2 and 3. Lantmäteriet - the National Land Survey of Sweden - has set up agreements with different private enterprises for different tasks, such as using private enterprises as consultants in areas where specific competence is needed contracting out different kinds of production work, for example aerial photography and stereo mapping giving private enterprises possibility to be (value added) resellers of topographic and cadastral information development of new software (ArcCadastre, the new software for handling of cadastral information is, for example, developed in co-operation with ESRI and Leica) These are examples of co-operation where Lantmäteriet makes a decision - based on the actual business conditions - to search for a co-operation with a private enterprise. In each case the conditions are clearly described in an agreement and there is no general agreement on strategic partnership.
- Switzerland** In cadastral surveying, the private sector is commissioned with projects - through a tendering process - for data acquisition and data upgrading. There also is a long established and accepted system, through which the private sector is mandated with data updating and maintenance procedures, and as such acting as public representative carrying out public duties.
- United Kingdom**
- England & Wales** IT Infrastructure, Archive document and Tile Plan scanning, Online services and security.
- Scotland** 2/3 Not to date but Registers of Scotland recently placed this advert in OJEC: „ The Registers of Scotland (The „Agency“) has identified the need for the appointment of a strategic partner who would support the consolidation and improvement of the Agency's IT systems and internal processes by fulfilling some or all of the following roles: * IT service delivery and support; * Support, maintenance and development of current IT infrastructure, data and applications; * Delivery of planned projects under the Agency's programme plan; and * Development for a framework for the delivery of future initiatives and projects, extending to business process re-engineering. Whether and the extent to which the Agency proceeds with the procurement of a project encompassing some or all of the above services would depend on the benefits that such a project would be expected to generate and the value for money that those benefits would represent.

Question 4 What have been the main business drivers for entering into PPP?

Armenia	The necessity of:- Increasing the efficiency of service provision;reducing the expenses of the Government;creation of a client-oriented system.
Belarus	No PPP
Belgium	No PPP
Bulgaria	No PPP
Canada AB	N/A
Canada MB	The Survey Index application, developed within the PPP agreement with IBM Canada and the Better Systems Initiative, allows for financial benefits to Government should IBM reuse the application in any other jurisdiction
Canada Ontario	<p>In 1988, the Ontario government sought to determine whether POLARIS could be used to develop and promote a much broader land related information systems industry in Ontario. Specific objectives of this industry development were to:</p> <ul style="list-style-type: none">• Provide an Ontario model for external marketing• Establish a globally competitive industry• Promote economic growth in the Province• Accelerate the rate of implementation of automated land registration services• Offer enhanced products and services to users of the land registration system and data <p>The Ontario government concluded that a strategic alliance with the private sector would achieve these objectives. An alliance would bring together the strengths of both sectors, pairing technological and program expertise to deliver high-quality services to clients. In addition to maximizing the efficiencies and innovations of the private sector, an alliance would provide much needed capital to finance land registration services, thereby freeing public funds for core economic and social programs.</p> <p>See also background notes.</p>
Croatia	Needs of relevant partners (local communities, big companies) for updated state survey and real estate cadastre data. Those partners are co financing services together with SGA (state budget).
Cyprus	For the developers, the business drivers for entering into PPP are the opportunities available to them to exploit this new type of development and the related tourist establishments, especially with the Government's commitment to attract and encourage tourism of higher quality as well as other types of tourism. For the Government the main incentive is the ability to overcome the financial constraints and the risk involved in carrying out such projects on their own. Additionally, the private sector is probably in a better position to provide higher quality of services, more efficiently and effectively by employing the required experts.
Estonia	Lack of the necessary in-house expertise and knowledge
Finland	We have investigated that operations mentioned earlier can be performed better by the private sector. We have got the responsibility to run the LIS and provide the needed information service related to it but we not obliged to perform it ourselves.
Germany	Each partner deals with those affairs he knows best. These main business drivers can be pointed out by the following example:State mapping agencies provide geobasisdata; these data are provided area-wide, even for regions without actual demand for these data and even in uneconomical cases. This provision takes place within the scope of statutory public assistance and is not profit-oriented.The private partners know the market and are able to discover further marketing opportunities for the agencies' data and may build up new products basing on these data.
Ireland	See websites
Italy	No PPP
Latvia	Necessity to reach results in shorter period of time, insufficient capacity of public sector and official state policy. Necessity to reach results in shorter period of time and insufficient capacity of public sector.

Liechtenstein	No PPP
Lithuania	Cost and working efficiency, more efficient customer services, development of equal circumstances for public and private sector, development of competitive market, reduction of bureaucracy and supervisory bodies.
Netherlands	Users of GBKN had to negotiate about common content and standards for the map (database) and needed a forum for that.- they had to share the costs- they all wanted to have a say in the management
Portugal	No PPP
Poland	Among benefits from co-operation mentioned in point 1. one can mention the influence on the final shape of Integrated cadastral System and better quality and access to its services
Russian Federation	It is the policy of the Government not to be involved in activities that can be performed by non-government agencies. The Government is working on creating better business environment and opportunities for small and medium sized private companies in order to reduce public spending and increase the number of employees in private sector.
Slovenia	State administration to run administrative tasks only to encourage the development of surveying private sector
Sweden	The different kinds of agreements, briefly described above, are based on different business drivers, e.g. to expand the market for our services by using also other resellers to make use of specific competence from outside to decrease the production costs to establish strategic alliances with a private company with a good brand, which in combination with the good reputation of the authority will strengthen the market potential of the product being developed in co-operation etc.
Switzerland	Providing service close to customers (local administrations, landowners, local utility companies, etc.

United Kingdom

England & Wales

Lack of inhouse expertise, Improved customer service and Advanced e-delivery

Scotland

The following are the key internal and external drivers for the Agency, which the Agency's strategy seeks to address:

Internal Drivers The Agency has faced many issues in responding to the volume of change in the current business environment. The high level of change has led to difficulties in delivering the Agency's IT service within the required timescales without impacting on the expected levels of service. These problems are exacerbated by the difficulties encountered in managing the relationships with the various third party suppliers who are commissioned to effect the changes in the core IT support systems. A number of the current systems are in excess of 5 years old and require replacement in the near future. There is a preference to move all production systems to a single hardware platform, and although this is likely to require significant expenditure in the short term, cost savings will be evident in the longer term based on market experience. There is a need to manage the risks associated with the integration, resourcing, operation and optimisation of information systems and technology, with a professional supplier organisation that can contribute to minimising those risks.

External Drives The Scottish Parliament is in the process of carrying out a wide-ranging review of property law. The Agency will be responsible for implementing the provisions of this legislation, which will mean that the registration activities will be subject to major changes over the coming years. Significant resources need to be available to meet the demands of these changes and for the completion of Large-scale Voluntary Transfers (LSVTs). The Agency needs to respond to the demands of customers and government, as articulated in the modernising government vision.

Question 8 What have been the main benefits to both the organisation and its customers from entering into PPP?

- Armenia** The commission of implementation of the cadastral surveying, valuation, land construction and realtor activities to the private surveying companies chosen on the ground of tenders was proved both by the formation of strong competition and reduction of prices and by the formation and development of highly qualified private companies.
- Belarus** No PPP
- Belgium** No PPP
- Bulgaria** No PPP
- Canada AB** To date, have not seen major benefits to Partnership arrangements. Difficulty seems to be with ensuring accountability and issues over whether the private sector can actually produce quality government services at a price less than a well managed government operation. Observation to date is that either the price is higher, or the level of service tends to slide.
- Canada MB** Lack of necessary in-house expertise and knowledge was a significant factor.
- Improved service to the public. By developing these applications on a corporate platform, common infrastructure and processes are maintained. Security providing single sign-on and common payment processes are two examples
- Canada Ontario** Both government and clients who use land registration services benefit from: * Greater ease of access to land registration records* Conversion of land registration records to the Land Titles System* A more secure title record database* Reduced costs associated with completion of real estate transactions* Access to premium products and services that will increase efficiency Additional benefits for government (and taxpayers) include: * Reduced labour and storage costs as paper documents no long have to be filed, microfilmed and stored* Royalties equal to a percentage of registration revenues and other Teranet revenues* The right to share equally in the profits of Teranet and in any dividends and other distributions
- Croatia** SGA has PPP in many areas but in described examples benefits are faster production of state survey and real estate cadastre data and better services to customers based upon accurate data.
- Cyprus** As mentioned above, the Government of Cyprus is trying to expand the tourist product offered, in order to become competitive with other Mediterranean countries. To achieve this, it is essential to proceed with the development of projects like airports, marinas and golf courses, to an acceptable international standard. With PPP's the capital expenditure required will be provided by the private sector who expect to be compensated by operating the projects. For the Government, the realisation of these projects, through the process of PPP's is much easier to justify and more acceptable by the citizens of the Republic who have to bear any costs involved. It is a much fairer system, as payment will be directly related to the usage of the project and not imposed as taxation on everybody.
- Estonia** The main benefit to both the organisation (or State) and its customers from entering into PPP's is better quality, faster and cheaper services.
- Finland** Each organisation can concentrate in its core business
- Germany** Organisation: * Expansion of existing clientele. * Opening of completely new markets. * Possibility of advertisement (prohibited for public agencies) .Customers: * A wider, faster and easier overview and access to geoinformation can be provided. * The private partners are able to create individual solutions according to the customer's demand based on public geoinformation.
- Ireland** See 7:- Where the PPP is in respect of services that would otherwise have been carried out in-house have the employment rights of existing staff been protected in any way? In any of the Land Registry contracts this has not arisen in that no staff have been transferred to other agencies or organisations. The reality is that the work involved in these contracts would not have been carried out otherwise as we did not have the expertise or resources to do so in-house and no staff have been negatively affected in regard to their employment rights. In fact as a result of contracts involving technology the quality of the work being done by staff has been enhanced and the grading structure within the organisation has clearly improved.
- Italy** No PPP
- Latvia** See 6:- Since setting up of tasks are arranged through tendering, then parties have legally binding agreements which determine the time schedule, order of payment and etc

Liechtenstein	No PPP
Lithuania	Better environment for the development of real property market Enhancement of the small and medium business Prices regulated on the basis of the market Competition is stimulated, and competitive market is developed Customers have the right to select the contractors for the work considering the prices, working efficiency and quality Shared liabilities between private and public institutions
Netherlands	Larger production capacity- more flexibility because of less bureaucratic decision making processes- strengthening private sector, which is beneficial for economy- pressure on efficiency and effectiveness of public sector
Portugal	No PPP
Poland	The organisation can benefit from PPP by overall development or higher revenue. PPP is also conductive to customers, because of easier, quicker and cheaper access to many services.
Russian Federation	Lower government spending through better competition among public and private sector companies. Higher employment share in non-public sector.
Slovenia	Backlog mitigation more distributed services for customers shorter waiting period complex execution of services and additional services on a demand (land registry issues)
Sweden	See 4:- The different kinds of agreements, briefly described above, are based on different business drivers, e.g. to expand the market for our services by using also other resellers to make use of specific competence from outside to decrease the production costs to establish strategic alliances with a private company with a good brand, which in combination with the good reputation of the authority will strengthen the market potential of the product being developed in co-operation etc.
Switzerland	Cost efficiency (through tendering)improvement of productivity possibility to react quickly to market needs service to customers constant challenge by innovation
United Kingdom	
England & Wales	Shared Risk, Expert Knowledge, Improved service delivery
Scotland	The anticipated benefits include: * Reduction in the need for system interfaces which have been a significant problem; * New data structures which will enhance quality of data; and * Single point of contact for all IT related matters. * Potentially a new production system) which provides savings and in addition has the following benefits: * Replacement of ageing systems and technology as an integrated suite; * Integrated delivery of all new IT through Programme of Change; * Improved delivery of all IT Services; * Potentially improved Business Performance; and * Reduction in Risk associated with major projects.

Question 3

Background

Ontario uses two separate systems to record land ownership, the Registry System and the Land Titles system, and they differ significantly. There are currently some 4.7 million recorded properties in Ontario's 54 registry offices.

In the Registry System, documents that have been registered with respect to a particular property are organized and stored together in the registry office, which simply accepts or „registers“ the documents that relate to land. The government does not ascertain or guarantee actual title. Instead the law requires that a search of all documents registered to the property going back 40 years must be made in order to ascertain title.

The Land Titles System authenticates the current holders of title to and interests in a specific parcel of property. This is updated each time a document is registered and only a search of the current register is required, thus reducing search time and cost. Unlike documents registered under the Registry System, the government „guarantees“ the ownership and certain information registered under the Land Titles System.

Dating back to 1795 in Ontario, the Registry System has been the more established and commonly used method for registering interests in land. The more „modern“ Land Titles System dates back to 1885. When the Province and private sector created Teranet in 1991, 70 per cent of properties were in the Registry system. Of the 55 land registry offices in the Province at that time, 31 were Registry only, two were Land Titles only and 32 had both.

In the 1960s, as the number of land transactions grew and new technologies emerged, the Province began to consider automating the land registration system. In 1971 the Law Reform Commission recommended the automation of title records to facilitate computerized search and registration. In 1980, the Province established POLARIS, the Province of Ontario Land Registration and Information System, which simplified land documents and enabled province-wide automation.

Along with automation the Province also adopted the goal of converting all properties from the Registry System to the Land Titles System. However, by November 1991, the Province had automated approximately 250,000 parcels of land, which was approximately 6.5% of properties in the Province at the time. Of these, 203,000 parcels were converted to land titles.

During the late 1980s, the Province sought a private sector partner to both assist in implementing the POLARIS system and to develop and sell spin-off proprietary technology.

In 1991, the Province entered into a strategic alliance with a group of private sector investors and created Teranet. Government transferred to Teranet POLARIS and the responsibility for implementing the automated land registration system, as well as granting exclusive licensing rights to develop and market products and services using automated land registration data. The Ontario government retains ownership of the land registration data itself.

Implementation includes the obligations to automate land registration records, to convert all properties in the Registry System to the Land Titles System, to provide a provincial mapping database, to operate the automated system and to provide remote access to title and map files. By 2007, approximately 90 per cent of the province's land records will be automated and converted. These records will be available for search and registration remotely by clients across the province.

The government's financial contribution includes its equity investment (\$29 million), which the private sector matched, and statutory revenue from the delivery of automated services during the exclusive licence term. Financial returns to government are via bonds and royalties and savings from reduced labour and storage costs as paper documents no longer have to be filed, microfilmed and stored. The government also has the right to share equally in the profits of Teranet and in any dividends and other distributions.

In June 2002 and April 2003, the Ontario Minister of Finance announced the government would review its interest in a number of assets, including Teranet, with a view to continuous improvement in services and increasing returns to the Province. However, at this time, the government has not made a decision on the disposition of its ownership interest in Teranet.

Question 4

Background

The Teranet alliance has made Ontario a world leader in the design of land information and registration services and the first jurisdiction anywhere to operate a paperless system. The Canadian Council for Public-Private Partnerships has cited the alliance as an outstanding example of a „P3“. Both the Province and Teranet have won numerous awards for implementing electronic registration services and received delegations from around the world interested in how it works.

Teranet has expanded its business beyond that strictly related to land registration data and services. Building on the experience and knowledge gained in developing the electronic land registration system Teranet has established itself in the domestic and international marketplaces, providing business-to-government and business-to-business e-service solutions. With a unique combination of capabilities and state-of-the-art systems, Teranet and a number of strategic business partners are at the forefront of advancing service potential in land, legal and financial services industries as well as enabling electronic government service delivery.

Teranet employs over 860 people and, since its founding in 1991, has created over 9,000 spin-off jobs in the information technology and land administration sectors. Outside Ontario, Teranet has participated in projects in Lebanon, Hong Kong, Jamaica, Puerto Rico and the Czech Republic.

Ontario's Electronic Land Registration System has also surpassed expectations and clients across the Province have embraced the system. Ontario has registered 1.4 million documents on-line since electronic registration became available in 1999. Such a high volume of electronic registrations represents a major milestone in the success of this innovative system and clearly illustrates that the people of this province are benefiting from the government's efforts to modernize its services.