



Европейская экономическая комиссия

Комитет по инновационной деятельности,
конкурентоспособности и государственно-
частным партнерствам

**Рабочая группа по государственно-
частным партнерствам**

Вторая сессия

Женева, 20–21 ноября 2018 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**Обзор работы в области государственно-частных
партнерств за период после первой сессии**

**Рабочей группы по государственно-частным
партнерствам, состоявшейся 21–22 ноября 2017 года**

Стандарт по государственно-частному партнерству в области возобновляемых источников энергии¹

**Осуществление Повестки дня в области устойчивого развития
Организации Объединенных Наций на основе эффективного
государственно-частного партнерства на благо людей**

Представлено Бюро

Справочная информация

Приводимый ниже международный стандарт содержит рекомендации по вопросам политики, предназначенные для правительств, которые рассматривают возможность развития и осуществления ГЧП в секторе возобновляемой энергетики.

¹ Стандарты, руководящие принципы, передовая практика, декларации и рекомендации ЕЭК по государственно-частному партнерству одобряются и принимаются путем аккламации межправительственными органами ЕЭК – Рабочей группой по государственно-частным партнерствам и Комитетом по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам – и не налагают никаких обязательств на государства-члены, поскольку их осуществление носит абсолютно добровольный характер.



Он был подготовлен проектной группой ЕЭК² в составе международных экспертов³ с опытом работы по теме государственно-частного партнерства в секторе возобновляемой энергетики и в сфере устойчивого развития под руководством Аны-Катарины Хайдуки.

Документ⁴ был доработан секретариатом после консультаций с общественностью, как это предусматривает открытая и транспарентная процедура разработки стандартов с использованием вклада различных учреждений, организаций и отдельных лиц.

Этот документ был рассмотрен и одобрен Бюро Рабочей группы по государственно-частным партнерствам вместе с рекомендацией в ее адрес о его одобрении. В случае одобрения документы направляются Комитету по инновационной деятельности, конкурентоспособности и государственно-частным партнерствам для принятия. Данный документ был также рассмотрен Бюро Группы экспертов ЕЭК по возобновляемой энергетике, которое предоставляло полезные замечания на протяжении всего процесса его подготовки.

Бюро выражает большую признательность Ане-Катарине Хайдуке за руководство проектной группой, Ананду Чиплункару – за то, что он поделился своим обширным опытом работы в этом секторе, Скотту Волчаку – за управление работой проектной группы.

² ЕЭК обращает внимание на возможность того, что применяемая практика или реализация настоящего документа могут предусматривать использование какого-либо заявленного права интеллектуальной собственности. В основу настоящего документа положены материалы, представленные участниками процесса разработки стандарта по ГЧП, которые признали, что все возникающие новые права интеллектуальной собственности принадлежат ЕЭК, а также согласились отказаться от защиты имеющихся у них прав интеллектуальной собственности, использованных в стандартах ГЧП, путем предъявления претензий к любой стороне, пользующейся выпущенными материалами.

ЕЭК не занимает никакой позиции относительно доказательств, действительности или применимости любого заявленного права интеллектуальной собственности или любого другого права, которое может быть заявлено любыми третьими сторонами в связи с реализацией настоящего документа. ЕЭК не утверждает, что ею проводились какие-либо расследования или предпринимались какие-либо усилия по оценке любых таких прав. Пользователи выпущенных ЕЭК материалов о ГЧП предупреждаются о том, что любые притязания третьих сторон на права интеллектуальной собственности, связанные с использованием этих материалов, относятся к сфере их ответственности, и им настоятельно рекомендуется обеспечить, чтобы использование ими выпущенных ЕЭК материалов о ГЧП не нарушало прав интеллектуальной собственности какой-либо третьей стороны. ЕЭК не признает за собой никакой ответственности за любые возможные нарушения заявленных прав интеллектуальной собственности или любых других прав, притязания по которым могут быть выдвинуты в связи с применением любого из выпущенных ею материалов.

³ Список экспертов, участвовавших в работе проектной группы, размещен по адресу <https://wiki.unec.org/display/pppp/P0008-Contacts+and+members>.

⁴ В этом документе широко использованы материалы обзора опубликованной информации и ответы на подробные вопросники, полученные от государственных и частных организаций, обладающих опытом реализации такого рода программ.

Содержание

Стр.

I.	Введение	5
A.	Важность возобновляемых источников энергии для устойчивого развития	5
B.	Роль государственно-частного партнерства в области возобновляемых источников энергии в обеспечении устойчивого развития	6
C.	Государственно-частное партнерство в области возобновляемых источников энергии как альтернатива «традиционным» государственным закупкам по энергетическим проектам	6
II.	Цели стандарта	7
III.	Сфера применения стандарта	8
IV.	Центральные вопросы	8
A.	Государственно-частное партнерство на благо людей в области возобновляемых источников энергии	9
B.	Экологическая и социальная чувствительность	9
C.	Обеспечение максимальных благ людям	10
V.	Реализация модели	14
A.	Общая информация	14
B.	Программа государственно-частного партнерства на благо людей в области возобновляемых источников энергии – улучшение исходных условий	18
C.	Финансирование	19
D.	Осуществимость партнерства в странах с низким и средним уровнем доходов	22
E.	Прочие вопросы	27
VI.	Показатели соблюдения	28
Приложение		
	Indicators for compliance of sustainable development goals	29

Аббревиатуры и термины

<i>Аббревиатуры</i>	<i>Значение</i>
ДКЭ	Дата начала коммерческой эксплуатации
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
СФРРС	Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны
ИЗС	Инжиниринг, закупки и строительство
МФУ	Международные финансовые учреждения (многосторонние и двусторонние банки развития)
НПЭ	Независимый производитель электроэнергии
ЗОУ	Заранее оцененный убыток
Нагрузка	Электрическая нагрузка – электрическая составляющая или часть электрической цепи, которая потребляет электроэнергию. «Центр нагрузки» – центр концентрированного спроса на электроэнергию, например малый или большой город или промышленный объект
МАГИ	Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям
МВт	Мегаватт (1 000 000 ватт)
ОНУВ	Определяемые на национальном уровне вклады по смыслу Парижского соглашения
Получатель энергии	Покупатель электроэнергии (в частности, в контексте государственно-частного партнерства в сфере энергетики (по возобновляемым и невозобновляемым источникам энергии), покупатель по смыслу соглашения о покупке электроэнергии)
СПЭ	Соглашение о покупке электроэнергии
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ГЧПЛ	Государственно-частное партнерство на благо людей
ЧГР	Частичная гарантия от рисков
СППЭ	Соглашение о продаже/поставке электроэнергии
ВЭ	Возобновляемая энергетика
СВЭ	Сертификат на возобновляемую энергию
ЛТВЭ	Льготный тариф на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников
УЭВ	Инициатива «Устойчивая энергетика для всех»
ССН	Структура специального назначения
ЦУР ООН	Цели в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций
ЭЗ	Эффективность затрат
БЛ	Блага для людей

I. Введение

1. Цель настоящего документа состоит в том, чтобы служить правительствам руководством при использовании государственно-частного партнерства на благо людей (ГЧПЛ) для осуществления инвестиций в инфраструктуру возобновляемой энергетики как одного из средств выполнения целей в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций (ЦУР). Он направлен на задействование опыта использования государственно-частного партнерства (ГЧП) для реализации проектов по возобновляемым источникам энергии и обеспечение сбалансированного, нейтрального показа преимуществ и недостатков ГЧП по этим источникам, в частности точного отображения всего диапазона рисков, связанных с таким ГЧП, и отдачи от вложений в него.

2. Таким образом, ГЧПЛ призвано поднять традиционное ГЧП на следующий, более высокий уровень, на котором его проектирование и результативность осуществления могут быть увязаны с достижением ЦУР, в дополнение к четко признанным параметрам результативности ГЧП по возобновляемым источникам энергии.

A. Важность возобновляемых источников энергии для устойчивого развития

3. В комментарии Организации Объединенных Наций о ходе осуществления ЦУР 7 в 2016 году говорится, в частности, что *«энергетика играет решающую роль в достижении почти всех целей в области устойчивого развития: во-первых, в ликвидации нищеты, во-вторых, в достижении прогресса в области здравоохранения, образования, водоснабжения и индустриализации и, наконец, в борьбе с изменением климата»*⁵.

4. Кроме того, в комментарии Организации Объединенных Наций о ходе осуществления ЦУР 13 в 2016 году сказано, в частности, что *«наибольшую угрозу для развития представляет изменение климата, и его широкие, беспрецедентные по масштабам воздействия ложатся непомерным бременем на беднейшие и наиболее уязвимые группы населения»*⁶.

5. Развитие возобновляемой энергетики непосредственно способствует на уровне результатов проектов достижению ЦУР 7 посредством расширения всего спектра средств для обеспечения надежного, недорогого, устойчивого и современного энергоснабжения. В процессе осуществления таких проектов оно может также способствовать реализации ЦУР 5 по обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин благодаря найму женщин на оперативные и управленческие должности.

6. Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии имеет решающее значение для достижения многих ЦУР. Результаты и воздействие проектов по возобновляемой энергетике косвенно поддерживают процесс реализации ЦУР и способствуют достижению целей ЦУР, касающихся ликвидации нищеты (ЦУР 1), продовольственной безопасности и производительности в сельском хозяйстве (ЦУР 2), обеспечения здоровой жизни (ЦУР 3), образовательных заведений (ЦУР 4), доступа к безопасной воде (ЦУР 6), экономического роста (ЦУР 8), устойчивой индустриализации (ЦУР 9), а также устойчивого потребления природных ресурсов (ЦУР 12) и смягчения последствий изменения климата (ЦУР 13)⁷.

⁵ Sustainable Development Goal 7, “Progress of Goal 7 in 2016”, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg7>.

⁶ Sustainable Development Goal 13, “Progress of Goal 13 in 2016”, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg13>.

⁷ Sustainable Development Goals <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>.

7. ЕЭК имеет специализированную Группу экспертов по возобновляемой энергетике, которая уделяет основное внимание деятельности, помогающей значительно расширить процесс освоения возобновляемых источников энергии, способствующий достижению ЦУР, в частности ЦУР 7.

В. Роль государственно-частного партнерства в области возобновляемых источников энергии в обеспечении устойчивого развития

8. ЦУР ООН не могут быть достигнуты без мобилизации частного сектора, причем в значительных масштабах. ЦУР 17 (возрождение глобального партнерства в интересах устойчивого развития)⁸ предусматривает налаживание партнерских отношений между государственным и частным секторами, а также гражданским обществом.

9. Для целей настоящего стандарта по возобновляемой энергии в ее определении, данным Международной энергетической ассоциацией, отмечается: «Возобновляемая энергия – это энергия, получаемая благодаря природным процессам (например, солнечному излучению и ветру), ресурсы которых восполняются быстрее, чем потребляются. Источниками возобновляемой энергии являются солнце и ветер, геотермальные, гидроэнергетические и биоэнергетические ресурсы и сила океана»⁹.

10. ГЧП представляет собой механизм облегчения участия частного сектора в реализации целого ряда разнообразных секторальных проектов, в том числе инфраструктурных проектов по возобновляемой энергетике. ГЧП объединяет капитал частного сектора с технологическими и эксплуатационными ноу-хау, побуждая к принятию организационного риска для разработки инфраструктурных проектов по ВЭ, проектирования, финансирования, строительства, эксплуатации и технического обслуживания предусмотренных ими объектов. ГЧП может также обеспечить формирование альтернативных управленческих и имплементационных навыков и оказание потребителям услуг с добавленной стоимостью. Дальнейшему развитию и совершенствованию партнерства в отношении проектов по ВЭ будет способствовать наращивание потенциала частного и государственного секторов в области ГЧП.

С. Государственно-частное партнерство в области возобновляемых источников энергии как альтернатива «традиционным» государственным закупкам по энергетическим проектам

11. Отличительная особенность ГЧП по возобновляемой энергетике – если сравнивать его с теми традиционными государственными закупками, когда государственный орган финансирует конкретный товар или услугу и заключает подрядный договор в их отношении, оставляя за собой большую часть риска, связанного с оказанием государственных услуг – состоит в том, что при нем значительная доля этого риска ложится на частный сектор, а также в наличии механизмов возмещения капитала с надлежащей отдачей от вложений. ГЧП особенно ценно в случае проектов по возобновляемой энергетике потому, что частный сектор способен обеспечить:

- **предоставление технологии и квалифицированных специалистов** – когда проект требует использования новой технологии и внешнего экспертного опыта, которые правительство не может предоставить самостоятельно;
- **качество услуг** – когда частный сектор может значительно повысить качество обслуживания по сравнению с тем, которое правительство могло бы обеспечить самостоятельно;

⁸ Sustainable Development Goal 17, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17>.

⁹ <https://www.iea.org/about/faqs/renewableenergy/>.

- **выигрыш времени** – когда частный сектор может значительно ускорить осуществление проекта; и
- **экономия расходов** – когда благодаря вовлечению частного сектора может произойти значительное сокращение затрат на проект, а также стоимости обслуживания.

II. Цели стандарта

12. Чтобы поднять традиционное ГЧП на следующий уровень, т. е. на уровень ГЧП на благо людей (ГЧПЛ), необходимо сознательно охватить в нем продукты работы, связанные с упоминавшимися выше применимыми ЦУР. Кроме того, необходимо также определить способствующие делу качественные результаты ГЧПЛ и его воздействия на другие ЦУР. При хорошем управлении ГЧП по ВЭ может помочь правительствам усилить повестку действий по направлению «Устойчивая энергетика для всех» с целью удовлетворения потребностей развития путем задействования на проекты устойчивых инвестиций, поддающихся тиражированию процессов и экспертного опыта.

13. При оценке проектов, разрабатываемых для ГПЧЛ, традиционная концепция эффективности затрат (ЭЗ) имеет ограничения. Эта концепция, как правило, практически всегда является центральным элементом ГЧП и занимает большое место в процессе принятия решений в государственном секторе¹⁰. Она основывается на соображениях экономичности, эффективности и действенности, и в учитываемых в этой концепции соображениях особое место занимают такие аспекты, как закупки и административные расходы. Поэтому ГЧП по возобновляемым источникам энергии можно рассматривать как транзакцию, проводимую в соответствии с концепцией эффективности затрат, если она приносит чистую экономическую выгоду населению на уровне результатов проекта, связанных с количеством и качеством услуг или объектов, затратами и передачей рисков в период осуществления проекта, достижением различных целей, относящихся к перевозкам, и т. д., причем все это – в сравнении с традиционным подходом, основанным на государственных закупках.

14. Вместе с тем не менее важное значение также имеет оценка количественных и качественных результатов и воздействий проекта с точки зрения улучшения жизни людей. Следовательно, ГПЧЛ должно оцениваться на основе подхода, строящегося на концепции благ для людей (БЛ), которая согласуется с курсом на достижение ЦУР. Такой подход означает необходимость охвата в проектах важнейших проблем, стоящих перед человечеством, борьбы с голодом и нищетой и содействия благополучию человека путем расширения доступа к базовым услугам, осуществления социальной повестки действий, способствующей социальной сплоченности, преодоления неравенства, обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин; и отрицания всех форм дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания и культуры. Проекты должны обеспечивать жизнестойкость инфраструктуры, а также смягчение рисков и адаптацию к изменению климата; сокращение выбросов CO₂ и освоение соответствующей практики в рамках экономики замкнутого цикла с развитием более устойчивых моделей производства и потребления.

¹⁰ Однако некоторые наблюдатели отмечают, что использование подхода, основанного на концепции эффективности затрат, для информационного обеспечения процедуры принятия решений по ГЧП может быть сопряжено с трудностями и процесс может манипулироваться, а иногда даже иметь спорный характер. По их мнению, вместо того, чтобы полагаться исключительно на оценку, выполняемую на основе концепции эффективности затрат, правительствам необходимо понять, дорого ли или нет обойдется осуществление проекта в данный момент в форме ГЧП, и если да, то сравнить затраты с соответствующими выгодами. См. “Value for Money Analysis - Practices and Challenges: How Governments Choose When to Use PPP to Deliver Public Infrastructure and Services” Report from World Bank Global Round-Table 28 May, 2013, Washington DC.

15. Соответственно, оценка на основе концепции эффективности затрат (с должным учетом ее упоминавшегося выше ограничения) должна быть расширена за счет охвата в ней наряду с экономичностью, эффективностью и действенностью также и вопроса равенства. В подходе, ориентированном на концепцию БЛ, охватываются не только основы концепции ЭЗ: в ней также предлагается оценивать результативность проектов по их качественным результатам и воздействиям, приносящим народу наибольшую пользу с точки зрения ЦУР. Как следствие, в настоящем стандарте рекомендуется, чтобы в принятии решения о целесообразности заключения государственным учреждением соглашения о ГЧП по автомобильным дорогам, которое было бы также приемлемым в качестве ГЧПЛ¹¹, основополагающую роль играла именно концепция БЛ (позволяющая имплицитно оценить также и эффективность затрат).

16. В настоящем документе разработчикам политики предлагаются руководящие указания и сведения об инструментах для проектирования и осуществления ГЧП на благо людей в секторе возобновляемой энергетики.

17. В секторе ВЭ существует много различных моделей ГЧП. Задача правительств, развивающих ГЧПЛ по ВЭ, состоит в том, чтобы обеспечить согласованность между их стратегией и программой осуществления проектов и достижением ЦУР.

III. Сфера применения стандарта

18. В настоящем документе предлагаются руководящие указания в отношении передовой практики, связанной с проектированием и осуществлением ГЧПЛ в рамках проектов по ВЭ. Рост рынка ВЭ в значительной степени стимулируется политикой, законами и нормативными актами, касающимися производства и внедрения ВЭ, с помощью благоприятных механизмов ценообразования, направленных на поощрение частных инвестиций в ВЭ. Данный документ призван способствовать выявлению и разработке осуществимых проектов по ВЭ, принятию решений в отношении надлежащей пропагандистской политики, определению устойчивых бизнес-моделей, финансовых механизмов и базовых нормативных концепций.

19. Для целей настоящего документа термин «программа ГЧП» определяется как рамочная концепция и/или серия проектов, в соответствии с которыми государственный орган предоставляет партнеру из частного сектора долгосрочные договоры (обычно на срок свыше 20 лет) на проектирование, финансирование, строительство или переоборудование, эксплуатацию и техническое обслуживание проектных объектов возобновляемой энергетики и связанной с ними инфраструктуры. Термин «государственный орган» может означать национальное или местное правительственное ведомство, регулирующий орган или другую государственную структуру, на которые возложена задача по внедрению инфраструктуры возобновляемой энергетики. Функционирование таких систем и/или инфраструктуры возобновляемой энергетики часто предусматривает предоставление эксплуатационных и сервисных услуг и других услуг, например по ремонту и очистке. В соответствии с большинством договоренностей о ГЧП по системам возобновляемой энергетики партнер из частного сектора должен привлекать для оплаты новой инфраструктуры частный капитал, который в большинстве случаев будет возмещаться за счет платежей пользователей, или с помощью концессии на обслуживание (примером служит структура платежей за эксплуатационную готовность), выдаваемой государственным органом.

IV. Центральные вопросы

20. «ГЧП на благо людей» – это ГЧП, которое:

- a) рассматривается как нечто совпадающее по целям с ЦУР ООН;

¹¹ Подробная вводная информация о ГЧПЛ содержится в документе ECE/CECI/WP/PPP/2018/5.

- b) предполагает, что из всех заинтересованных сторон в качестве основных бенефициаров проектов выделяются люди;
- c) расширяет доступ к продовольствию, воде, энергии, транспорту и образованию, особенно для социально и экономически уязвимых членов общества;
- d) способствует социальной сплоченности и справедливости и отрицает все формы дискриминации по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания, культуры и пола; и
- e) при котором особое внимание уделяется повышению качества жизни сообществ, борьбе с нищетой и созданию рабочих мест на локальном уровне.

A. Государственно-частное партнерство на благо людей в области возобновляемых источников энергии

21. Вообще, принимающее правительство, предпринимающее проекты по ГЧП, наверное, должно уделять приоритетное внимание (перечисляется в порядке приоритетности) тому, чтобы:

- была обеспечена достаточная гибкость для гарантирования системной надежности и ресурсной адекватности ВЭ;
- генерирующие активы ВЭ эксплуатировались и технически обслуживались взвешенным образом в течение всего полезного срока их службы; и
- плата взималась с потребителей по минимально возможному тарифу и чтобы правительство брало на себя минимально возможное фискальное бремя с целью создания возможностей для достижения двух подлежащих выполнению вышеупомянутых целей, делая упор на зрелые технологии и финансовые инструменты, в частности на подходящие тарифные планы для уязвимых потребителей;
- центром приложения усилий были не только количественные параметры результатов проекта, но и качество его результатов и его воздействия с точки зрения достижения ЦУР.

B. Экологическая и социальная чувствительность¹²

22. Еще одним важным компонентом проектов по ВЭ, которые соответствуют ЦУР и служат прежде всего благу людей, является экологическая и социальная чувствительность. Проекты по ВЭ оказывают воздействие на окружающую среду. В конце концов получение энергии при их реализации зависит от природных систем, и, если их разработка, осуществление и эксплуатация не ведется в полном соответствии с национальными законами об охране окружающей среды и социальной защите и международными стандартами передовой практики, они будут сопряжены с риском негативного воздействия на нее. В этой связи правительствам следует:

- осуществлять политику руководства партнерством в том, что касается экологических и социальных воздействий;
- наладить процесс выявления и оценки этих воздействий;

¹² Актуальной для ГЧП в области возобновляемой энергетики может быть принятая ЕЭК Конвенция Эспо (ОВОС), в которой излагаются обязательства Сторон по оценке экологического воздействия некоторых видов деятельности на раннем этапе планирования. В этой конвенции, принятой в 1991 году и вступившей в силу в 1997 году, предусмотрено общее обязательство государств уведомлять друг друга и консультироваться друг с другом по всем находящимся на стадии рассмотрения крупным проектам, которые могут оказать значительное вредное трансграничное воздействие.

- разработать программу управления, включающую смягчающие меры, в которых учитываются воздействия, оказываемые на протяжении всего цикла осуществления проекта;
- использовать практику коммуникации и раскрытия информации, позволяющую выявлять заинтересованных субъектов, затрагиваемых проектом, и общаться с ними; и
- создать механизм рассмотрения жалоб для урегулирования нерешенных проблем заинтересованных сторон, в частности по проектам, связанным с переселением.

23. Например, крупномасштабное ГЧП по ВЭ, в частности по гидроэнергетическим проектам, может вызвать негативные последствия для экосистем, которые поддерживают средства к существованию сообществ, находящихся совсем не близко от места осуществления проекта. Другие формы ВЭ требуют использования земель в значительных масштабах непосредственно, как в солнечных или ветровых проектах по ВЭ, либо косвенно, как в случае участков сельскохозяйственного производства, предназначенных для получения биотоплива. С одной стороны, сообщества возражают против размещения соответствующих объектов в районе их проживания по причине визуального вторжения. С другой стороны, сообщества также поддерживали такие проекты, поскольку производство ВЭ может способствовать развитию местной экономики тремя различными способами: через создание рабочих мест, генерирование местных налоговых поступлений, обусловленных продажей энергии по низкой цене, и снижение энергетических издержек¹³. Соответственно, при ГЧП на благо людей нужно избегать необратимых воздействий на биоразнообразие, естественные местообитания и охраняемые территории или смягчать их, а также понимать, кто именно входит в круг потенциальных заинтересованных субъектов, как бы далеко они ни находились от места осуществления проекта.

24. Обеспечение благ людям также предполагает учет социальных аспектов. ГЧП по ВЭ и производимая благодаря ему энергия может в принципе обеспечить создание новых рабочих мест и экономических возможностей, расширение доступа к образованию и улучшение личной безопасности и даже способствовать достижению гендерного баланса путем структурирования партнерства и его организации на тендерной основе либо посредством обеспечения энергией недостаточно обслуживаемых районов, так что женщины могут иметь больше возможностей для трудоустройства.

С. Обеспечение максимальных благ людям

25. Для максимального повышения полезности проекта ГЧП по ВЭ для людей принимающим правительствам следует изучить вопрос о том, каким образом их проекты по возобновляемой энергетике могут принести больше благ, которые можно было бы также монетизировать. Однако обязательные требования, предусмотренные в программе ГЧП по ВЭ, обуславливают необходимость осторожной и реалистичной оценки того, что именно могут обеспечить партнеры, поставщики, а также сами проекты. Позитивным может быть учет в качестве проектных критериев таких внешних факторов, как экономическое развитие и совместное участие сообществ, но он может также привести к повышению тарифов с целью защиты коммерческой жизнеспособности проекта, что способно нанести финансовый ущерб заинтересованным сторонам из числа представителей сообществ.

¹³ В 2009 году порядка 100 муниципалитетов Германии заявили о постановке политической цели обеспечить в ближайшем будущем в полном объеме местное потребление энергии за счет локальных возобновляемых источников. Среди швейцарцев, немцев и австрийцев те случаи передовой практики, которые служат в качестве эталона, стали известны как энергетические деревни (Energiedorf), энергетические районы или энергетически самодостаточные районы. Район, деревня или город называется «энергетически самодостаточным», если там основная часть спроса на тепло и электроэнергию удовлетворяется за счет производства возобновляемой энергии (энергия ветра, солнца, воды, биомассы/газа) на местах.

1. Типы и примеры проектов

26. ГЧП по ВЭ, как правило, предполагает производство энергии на основе солнца, ветра, геотермальных источников, гидроэнергетических и/или биоэнергетических ресурсов. Кроме того, оно обычно осуществляется в рамках двух различных типов структурных договоренностей:

а) соглашений, базирующихся на концессиях, которые могут заключаться на проектно-индивидуальной основе или в рамках скоординированной закупочной программы¹⁴ по многочисленным проектам, в соответствии с которой частная структура оказывает от имени государства энергетическую услугу, и

б) совместного (акционерного) предприятия, в случае которого для целей энергообеспечения формируется смешанная государственно-частная структура.

27. Скоординированные закупочные программы ГЧП по ВЭ успешно реализовывались во многих странах с формирующимся рынком и развивающихся странах (СФРПС) либо в них делались шаги в направлении их создания – часто с адресной технической и финансовой поддержкой со стороны международных финансовых учреждений и субъектов процесса сотрудничества в целях развития.

28. Хотя типичная структура ГЧП по ВЭ обычно понимается как структура, участвующая в проекте, спонсируемом из частных источников без использования или с ограниченным использованием проектного финансирования, в странах СФРПС правительство обычно должно также предоставлять гарантию определенного уровня для подкрепления обязательств коммунального предприятия перед частным партнером. Это также может происходить в форме субсидий на поддержку тарифных ставок – в частности, в том случае, если тарифы для конечных пользователей не отражают затрат – или в такой форме, когда правительство владеет (прямо или опосредованно) какой-то частью акций и/или задолженности ради обеспечения осуществимости проекта.

Общие черты концессионных структур в области ВЭ

29. ГЧП по ВЭ обычно представляет собой концессионную структуру, при которой правительство предоставляет право разрабатывать и эксплуатировать объект ВЭ частной стороне и соглашается приобретать часть электроэнергии или всю электроэнергию, которая будет производиться в рамках соглашения о покупке электроэнергии (СПЭ).

30. Кроме того, концессия в области ВЭ обладает большинством или всеми из нижеперечисленных характеристик:

а) в нее бывает вовлечена одноцелевая проектная компания или структура специального назначения (ССН), которая учреждается заинтересованными сторонами (часто называемыми «спонсорами») и находится в их собственности и которая будет нести ответственность за разработку, финансирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание объекта по производству электроэнергии на протяжении всего срока действия договора;

б) в ней используется долгосрочное (обычно со сроком действия от 20 до 25 лет) СПЭ между ССН и получателем энергии, которым часто является государственное коммунальное предприятие;

в) она предполагает наличие соглашения между ССН и принимающим правительством (такое соглашение часто называют «соглашением об осуществлении», «концессионным соглашением», «соглашением о государственной поддержке» или подобным образом), которым устанавливаются различные права и обязанности в отношениях между ССН и принимающим правительством.

¹⁴ Успешно осуществляемая скоординированная закупочная программа позволяет уменьшить сумму денежных средств, расходуемых государственными структурами, закупающими объекты инфраструктуры, товары и услуги, за счет объединения объемов внутри всего правительства с целью получения более низких цен от поставщиков.

ГЧП по ВЭ в форме совместного предприятия

31. Существует и другая модель: имеется в виду ситуация, когда государственная структура и частный партнер вместе владеют акциями совместного энергетического предприятия и являются собственниками проекта на тех же принципах, что и независимый производитель электроэнергии (НПЭ), который представляет собой независимую структуру, производящую электроэнергию для продажи коммунальному предприятию или другому конечному пользователю. Однако в случае совместных предприятий возникают дополнительные проблемы, связанные с административным и корпоративным руководством, например проблемы конфликта интересов и регулятивного вмешательства, которые могут появиться в силу институционализированности партнерства.

<i>Программы закупок в области возобновляемой энергетики</i>		<i>Государственно-частное партнерство в области возобновляемой энергетики на основе единой концессии</i>		<i>Государственно-частное партнерство в области возобновляемой энергетики в форме совместного предприятия</i>	
Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки
Масштабируемость	Потребность в долгосрочной специализированной государственной поддержке и сложных механизмах	Возможность более быстрого внедрения по сравнению с полностью масштабной программой ГЧП по ВЭ	Разовый характер сделки и, следовательно, невозможность увеличения масштабов и менее значительное добавление мощностей	Возможность ускорения процесса ГЧП по ВЭ при вовлечении в совместное предприятие какого-либо коммунального предприятия	Невозможность масштабирования
Вероятность снижения тарифов на электроэнергию	Нередкая потребность в дорогостоящих инструментах государственной поддержки		Более высокие транзакционные и финансовые издержки в расчете на один МВт·ч, обуславливающие более высокий уровень тарифов в большинстве случаев	Дивиденды в качестве источника доходов	Возможность государственного вмешательства и конфликта интересов

2. Преимущества и недостатки государственно-частного партнерства в области возобновляемых источников энергии

32. Проекты по ВЭ являются сложными по своему характеру в силу того, что им присущи следующие характеристики:

a) наличие проектных препятствий – сюда относится разгребание проблем, связанных с правилами размещения объектов, требованиями к выдаче разрешений и соглашениями об объединении энергосистем с участвующими в проекте коммунальными электроэнергетическими предприятиями;

b) потенциал производства энергии – критически важное воздействие на выпуск энергии и затратоэффективность оказывают доступность и качество возобновляемого ресурса;

с) экономические издержки и выгоды – значительно повлиять на затратоэффективность проекта может использование при финансовом моделировании неполных, неточных и нереалистичных предположений;

д) долгосрочный характер обязательства по эксплуатации и техническому обслуживанию – получение экономических выгод в полном объеме требует мониторинга и технического обслуживания систем ВЭ в течение 20 лет или более; и

е) социальная сложность¹⁵ – она обусловлена в основном использованием горизонтального пространства, а также связана с технологией ВЭ и охватывает такие аспекты, как организационная сложность, приемлемость технологии, участие местных субъектов и модели финансирования.

33. Осуществление проектов ВЭ в форме ГЧП может обеспечить возложение каждого отдельного риска на сторону, располагающую наилучшими возможностями для управления этим риском и/или его смягчения. При надлежащем выполнении это обеспечивает, например, для принимающих правительств и коммунальных предприятий сбалансированное распределение рисков создания, эксплуатации и технического обслуживания объекта. Такой подход к распределению рисков также, как правило, привносит в анализ проекта высокую степень строгости.

34. Однако ГЧП по ВЭ требует согласования относительно большим числом государственных и частных участников сложных, взаимосвязанных вопросов распределения риска и прибыли. Их урегулирование может быть сопряжено с очень большими трудностями и может требовать наличия нетривиальных технических, финансовых, правовых и/или транзакционных возможностей.

35. Например, риски, которые не были возложены на принимающее правительство и/или коммунальное предприятие, будут изначально лежать на ССН либо непосредственным образом, в силу СПЭ или соглашения об осуществлении, либо имплицитно - в силу того, что они не были возложены на принимающее правительство и/или коммунальное предприятие. В свою очередь, ССН будет делить эти риски и распределять их вновь между другими подрядчиками, инвесторами, страховщиками, кредиторами или другими заинтересованными сторонами, обладающими наилучшими возможностями для управления вышеназванным риском. Одним из следствий этого является то, что заинтересованная сторона, которая, как ожидается, в конечном счете будет нести определенный риск, могла не быть участником на том этапе, когда риск автоматически возлагался на ССН. Это, в свою очередь, может вести к нереалистичной оценке риска и усилению вероятности проведения новых переговоров и необходимости выработки другой договоренности. Следовательно, существенно важно участие в подготовке проекта всех заинтересованных сторон на самом раннем ее этапе. Поэтому правительства должны быть готовы к решению сложной проблемы налаживания партнерских отношений с частным партнером и использования частных финансовых средств для удовлетворения своих энергетических потребностей.

3. ГЧП, отвечающее целям служения благу людей – демонстрируемые тиражируемость, масштабируемость, справедливость, действенность, устойчивость, эффективность

36. Учитывая Повестку дня на период до 2030 года и выходя за рамки простой оценки ЭЗ проектов, концепция ГЧПЛ предусматривает систему параметров, предназначенную для оценки того, в какой мере проект создает блага для людей и является ли ГЧП целесообразным с точки зрения ЦУР, т. е. оценки открываемых им возможностей смягчить остроту проблемы нищеты, степени обеспечения трансформационного эффекта в интересах обслуживаемых им сообществ и т. д.

¹⁵ Социальная сложность находит отражение в сумме усилий организаторов, необходимых для того, чтобы можно было побудить местных субъектов к участию, вести пропаганду идеи приемлемости технологии для населения, заниматься мобилизацией финансовых средств и получить юридические разрешения, равно как и убедить местных лидеров общественного мнения и малые предприятия в преимуществах технологии.

37. Таким образом, ГЧП на благо людей в области ВЭ не ограничивается производством энергии. Оно должно улучшать здоровье и качество окружающей среды на местном уровне, причем не только благодаря производству устойчивой экологичной энергии, но и за счет уменьшения негативных последствий производства энергии из невозобновляемых источников, например путем сжигания угля и нефти. Служение благом людей означает, что проекты разрабатываются с целью создания новых рабочих мест и содействия передаче технологии на местные рынки при одновременном стимулировании местного и регионального экономического потенциала. Такие проекты осуществляются для того, чтобы сделать электроэнергию недорогой, надежной, устойчивой и доступной для людей, улучшить личную безопасность, доступ к медицинским услугам и повысить производительность труда отдельных лиц. Они способствуют энергетической независимости, уменьшают зависимость от углеродоемких видов топлива, смягчают негативные последствия изменчивости топливных рынков для принимающих правительств и их граждан, а также создают долгосрочные сбережения для правительства и народа.

38. Для достижения эффекта такого уровня правительства будут нуждаться в многочисленных проектах по ВЭ. Правительствам следует разработать программу по ВЭ. Отдельные проекты могут принести значительные выгоды, но наиболее эффективных качественных результатов можно достичь с помощью программ, обеспечивающих экономию на масштабах.

39. Вместе с тем потребности каждого правительства различаются, и подходящими могут быть также варианты ГЧП по ВЭ на основе единой концессии или ГЧП по ВЭ в форме совместного предприятия, в зависимости от имеющихся у страны возможностей принять к исполнению всеобъемлющую программу, требуемого объема генерации энергии, местоположенческих или системных потребностей (таких, как допустимый объем пропускной способности сети или факторы надежности) и подхода к финансированию и заключению подрядов/налаживанию партнерских связей. Такое однообъектное ГЧП по ВЭ может также вписаться в более крупную программу или служить пилотным проектом для испытания концепций, создания потенциала, а также стать источником подпитки для полномасштабной программы ГЧП по ВЭ.

V. Реализация модели

A. Общая информация

40. Закупочные программы ГЧП по ВЭ должны внимательно рассматриваться правительствами. Помимо их целей в области устойчивого развития, правительствам необходимо оценивать свои потребности в производстве электроэнергии, потенциал коммунальных объектов и принимающих правительственных учреждений страны, соответствующую технологию генерации энергии, общую стратегию производства ВЭ и т. д. После проведения полной оценки может быть разработана программа ГЧП по ВЭ с использованием поэтапного подхода с целью создания возможностей для развития институционального потенциала, определения цен и общего уменьшения рисков для принимающего правительства и частного сектора.

41. Следовательно, успех программы ГЧП по ВЭ зависит не только от того, что именно решит делать принимающее правительство, но и от того, как оно разрабатывает свою программу. Аспект программ ГЧП, связанный с методами действий, охватывает следующее:

- a) оценку ценовой доступности программы и эффективности затрат на нее в сравнении с альтернативами (технологии, альтернативы, не связанные с ГЧП, и т. д.);
- b) лидерство, видение и вовлеченность – четкое одобрение программы правительством на самых высоких его уровнях для обеспечения политической и административной приверженности ее осуществлению;
- c) процесс разработки программы, которую принимающее правительство осуществляет с самого начала;

d) последовательный характер процесса и активность участия заинтересованных сторон, в том числе затрагиваемых местных сообществ, частных инвесторов, финансистов, операторов систем линий электропередачи, получателей энергии, соответствующих министерств и т. д.; и

e) масштабы и воздействие программы и отдельных проектов в ее рамках.

42. Программа ГЧП по ВЭ должна способствовать просвещению заинтересованных сторон в том, что касается конечной стоимости проекта. Это включает воздействие проекта на сообщества и потребителей во времени, ценовую доступность электроэнергии для населения в целом и других затрагиваемых заинтересованных сторон (департаменты финансов, коммунальные предприятия, частный сектор как получатель энергии, пользователи энергии, характеризующиеся высоким уровнем энергоемкости, и т. д.) и экологическое воздействие таких инициатив и планов по его смягчению.

43. В зависимости от размера программы она может создать значительную нагрузку на баланс страны, особенно когда доходы ограничиваются системой нормативного регулирования или платежеспособностью потребителя. Это касается как коммунальных предприятий, которые вынуждены покупать дополнительную мощность, вырабатываемую из ВЭ, по потенциально более высоким ценам, так и принимающих правительств, которые выдают прямые или квазигосударственные гарантии. Следовательно, в связи с воздействием проектов и программ ГЧП по ВЭ нужно с должной осмотрительностью проводить осторожную оценку и всеобъемлющий обзор возможностей страны выполнять свои обязательства, предусмотренные в программе подобного рода.

44. В таких экономических условиях новые проекты необходимо обосновывать чистой экономической выгодой. По ним нужно доказывать, что ее получение обходится дешевле по сравнению с предельными издержками поставок из альтернативных источников, которые в условиях сети с системными сбросами нагрузки соответствуют издержкам по резервным поставкам. В условиях отсутствия энергосети или в случае расширения энергосети усредненная стоимость электроэнергии по проекту должна быть меньше величины более общих экономических и социальных выгод от доступа к электроэнергии для конечного пользователя. Для промышленных пользователей самостоятельное производство энергии обеспечивает надежность поставок и определенность в плане затрат. Задача состоит в том, чтобы создать структуры, которые обеспечили бы совпадение срока окупаемости проекта с периодом реализации выгод для пользователя и которые могут дать возможность использовать эти выгоды с той целью, чтобы гарантировать доходы для проекта.

45. Эффективная программа ГЧП по ВЭ также должна быть встроена в какой-нибудь более широкий процесс или интегрирована в работу по комплексному планированию, в которых нужно предусматривать подготовку реалистичных прогнозов предложения и спроса, составление планов с ориентацией на наименьшие затраты в привязке к энергетическому балансу, проведение ресурсных оценок, развитие сети линий электропередачи и развитие электроэнергетического сектора в более широком плане. Оценивать основные компоненты своей программы надлежит принимающему правительству. Например, при проектировании какого-либо процесса, в котором принимаются во внимание ее сильные и слабые стороны, должны быть доступны данные о ресурсных оценках, рисках транспортировки электроэнергии и правах собственности на землю.

46. Программы ГЧП по ВЭ, ориентированные на прерывистые источники энергии, предъявляют к поглощающему потенциалу энергосети страны и управлению ею дополнительные требования. Игнорирование таких принципов, как правило, ведет к более высокой стоимости обслуживания и к тому, что программа по смягчению рисков

принимается на страх и риск принимающего правительства, тогда как в противном случае риск могли бы нести частные инвесторы¹⁶.

1. Отбор надлежащих проектов государственно-частного партнерства в области возобновляемых источников энергии/базовые требования к частным участникам

47. Из-за высоких первоначальных инвестиционных затрат проекты ГЧП по ВЭ, как правило, требуют высокой степени инвестиционной определенности в долгосрочном плане. Однако решение о том, какая именно модель ГЧП является наиболее подходящей, зависит от целого ряда разнообразных факторов. Принимающие правительства должны определить, может ли инфраструктурный проект, будь то по ВЭ или другого профиля, быть наилучшим образом реализован с помощью ГЧП. Правительствам следует признать, что ГЧП по ВЭ не является панацеей для всех инициатив по развитию энергетики, и поэтому исключительно важно на этапе планирования отбирать для закупочной программы по ГЧП такие проекты в области ВЭ, которые вписываются в общую энергетическую стратегию правительства, а также хорошо подходят для модели ГЧП. Ключевое значение для оценки такого рода имеют финансовая осуществимость и оперативные цели, а ключом для привлечения квалифицированных партнеров будут служить интересы частного сектора и общая жизнеспособность проекта.

2. Эффективное распределение рисков

48. В идеальном случае риск возлагается на сторону, в наибольшей степени способную управлять этим риском и/или смягчить его, несмотря на тот факт, что полностью контролировать его невозможно.

49. Тем не менее риски, связанные с производством электроэнергии из ВЭ и ГЧП, в силу своей природы с трудом поддаются контролю со стороны правительства. К числу таких рисков относятся:

a) трудность балансирования предложения и спроса на электроэнергию. Это особенно актуально для крупных программ или проектов ГЧП по ВЭ, по которым установленная мощность иногда может превышать величину всего пикового спроса принимающей страны (включая резервные мощности) в момент их замышления;

b) валютные риски (капитал и погашение задолженности);

c) «политические форс-мажорные» риски, такие, как война, гражданские беспорядки, террористические нападения, конвертируемость валюты и т. д., которые находятся вне контроля принимающего правительства; и

d) изменение климата, которое может повлиять на эффективность систем или объем производства ими электроэнергии.

50. Эти фактические и предполагаемые риски, связанные с выполнением проекта, в какой-то степени найдут отражение в стоимости капитала проекта. Данные риски включают инфляцию, изменчивость процентных ставок, политические перевороты, правовые риски, риски, связанные с проектированием, финансированием, строительством, эксплуатацией и техническим обслуживанием проектного объекта,

¹⁶ Примером служит сопоставление результатов программ по ВЭ в Индии и странах Африки, расположенных к югу от Сахары. Согласно результатам осуществления программы, начатой правительством Индии, в ветровых и солнечных проектах усредненные тарифы в рупиях регулярно соответствуют 0,08 долл. США/кВт·ч, при этом 50% тарифных платежей идет на капитальные расходы и эксплуатацию и техническое обслуживание, а еще 50% – на выплату процентов и доходов от акций. Напротив, в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, проект, в котором не используется такой процесс, вероятно, позволит в конечном счете иметь тариф в размере 0,12/кВт·ч, при этом уровень капитальных затрат и эксплуатационных расходов, наверное, будет таким же, что и в случае проекта в Индии, а объем выплат доходов от акций – почти в 3,0 раза больше.

сетевой риск или риск контрагента (получателя энергии), а также риски спроса и регулирования.

Риски, как правило, возлагаемые на государственный сектор

51. Риски, обычно возлагаемые на принимающее правительство, включают изменения в законодательстве, изменения в налогах, невыдачу государственными органами необходимых разрешений и отказ в даче согласий, риск контрагента (в случае финансируемого правительством коммунального объекта – риск получателя энергии), неправомерное вмешательство государственных органов/должностных лиц, война, гражданские беспорядки/волнения, забастовки, а в некоторых случаях и непредсказуемость условий на местах. В странах со слабой валютой жизнеспособность проектов иногда достигается путем использования наднациональных продуктов в виде гарантий от политических рисков.

52. Когда происходят рисковые события, относящиеся к рискам правительства, которые вызывают достаточно последствий для того, чтобы возникла необходимость в досрочном прекращении договора, на правительстве, как правило, лежит обязанность приобрести генерирующий объект. Цена покупки почти наверняка будет такой, чтобы при ней:

- a) покрывались все издержки, связанные с прекращением договора и передачей объекта;
- b) можно было погасить непогашенный долг;
- c) обеспечивался возврат вложенного в акции капитала; и
- d) обеспечивалась согласованная прибыль на акции.

53. Если обстоятельства требуют от принимающего правительства покупки активов проекта по ВЭ, то вполне возможно, что эти обстоятельства могут:

- a) затронуть большинство ГЧП по энергетике (связанные и не связанные с ВЭ) в принимающей стране (например, применимым обстоятельством может быть затяжная гражданская война); и
- b) совпасть с периодом, когда принимающее правительство располагает наименьшими возможностями для выполнения платежей (многие принимающие правительства в странах СФРПС могут оказаться не в состоянии заплатить соответствующую цену за выкуп активов в связи с досрочным прекращением договора, независимо от сроков).

54. Существуют большие различия в нынешней рыночной практике выработки формулы цены выкупа активов в связи с досрочным прекращением договора, так что правительствам следует тщательно изучить фискальные последствия соответствующих положений о его прекращении. В связи с этим принимающим правительствам следует:

- a) добиваться, чтобы все их сотрудники понимали проблемы смежных тематик и связанные с ними риски;
- b) обеспечивать, чтобы условные обязательства, которые наступают в случае досрочного прекращения договора, поддерживались на минимальном уровне, необходимом для финансирования проекта, и
- c) когда это необходимо, привлекать к работе специалистов в этих областях,

55. Особым видом риска, на который нужно обратить внимание, является сетевой риск, т. е. риск того, что электроэнергетическая сеть будет не в состоянии поглотить электроэнергию, произведенную проектной компанией. Даже если остановки в работе будут обусловлены форс-мажорным событием, кредиторы проекта потребуют (в качестве условия предоставления финансовых средств), чтобы этот риск лежал на коммунальном предприятии и/или принимающем правительстве (т. е. чтобы именно они были обязаны возместить ГЧП по ВЭ доходы, которые оно в случае невозмещения

потеряло бы) на том основании, что а) ГЧП по ВЭ не может, если судить реалистично, застраховаться от событий, которые могут иметь причину возникновения или произойти в любом месте электроэнергетической сети, и что в) на коммунальном предприятии лежит двойная обязанность обеспечивать прежде всего надежность энергосети и оперативно восстанавливать работу, если по какой-либо причине она выйдет из строя.

Риски, возлагаемые на инвесторов

56. Разные категории инвесторов готовы идти на различные риски. Эту реальность надо признать и принять. В целом частный сектор готов принять риски, связанные со следующими категориями расходов: расходами по проекту, расходами, связанными со строительством, технологией, эксплуатацией и техническим обслуживанием.

В. Программа государственно-частного партнерства на благо людей в области возобновляемых источников энергии – улучшение исходных условий

57. Для создания программы ГЧП по ВЭ с предусмотренным в ЦУР трансформационным эффектом принимающие правительства должны стремиться к разработке основ политики в области ВЭ, которые будут способствовать реализации успешных проектов, а также снижать стоимость операций в рамках ГЧП по ВЭ, обеспечивая превышение экономическими и социальными выгодами издержек конечных пользователей, получателей энергии и правительств. К практическим мерам, в частности, относятся:

а) **определение руководящих принципов политики** – определение государственным сектором приоритетных технологий и районов для инвестиций, в том числе списков возможных участков для размещения проектов;

б) **картирование ресурсов** – картирование ресурсов ВЭ, сбор данных о ресурсах ВЭ (скорость ветра, инсоляция, гидрологические характеристики и т. д.) на постоянной основе и опубликование этих данных;

в) **разработка руководящих принципов для инвесторов** – разработка подробных руководящих принципов для инвесторов, в которых четко определяются все шаги, которые должны предпринять инвесторы, в том числе получение у государственных органов разрешений и согласий, которые необходимо получить, для всех этапов, начиная с инициирования проекта и кончая коммерческими операциями, а также подготовка справочников по режиму налогообложения и имеющимся инвестиционным стимулам;

г) **заключение стандартизированных соглашений по проектам** – разработка полного набора реалистичной проектной документации, привязанной к конкретным технологиям и пригодной для целей финансирования, а также адаптированной под заказчика;

д) **привлечение внешних консультантов** – возможность содействия разработке программы или проекта эффективной ГЧП по ВЭ в соответствии с передовой международной практикой за счет работы с финансовыми, юридическими и техническими консультантами с привлечением дополнительных потенциальных инвесторов и задействованием стимулов для активизации конкуренции и снижения цен. Сопутствующие расходы могут финансироваться с помощью программ поддержки МФУ или возмещаться за счет проекта;

е) **отбор участков, заблаговременная разработка проектов** – отбор участков или определение приоритетных местоположений государственным сектором, а также проведение с должной осмотрительностью осторожной предварительной юридической и технической оценки, результаты которой можно доводить до сведения всех участников торгов, включенных в короткий список;

g) **оценка экологического и социального воздействия (ОЭСВ)** – необходимость оценки потенциальных воздействий на физическую, биологическую и социальную среду для обеспечения экологической и социальной совместимости проекта с существующими требованиями;

h) **принятие соответствующего сетевого кодекса для ВЭ** – признание в сетевом кодексе конкретных требований и технических ограничений различных технологий ВЭ и разработка подробных руководящих принципов подключения к сети источников ВЭ; и

i) **объединение энергосистем и связанные с этим расходы** – правительства, коммунальные предприятия и/или регулирующие органы должны обеспечить создание единообразных и транспарентных процедур объединения энергосистем, руководящих принципов и форм заявок на подключение к сети для производства ВЭ. Важно также обеспечить транспарентность в вопросе о способах определения требуемых работ по модернизации сети энергосистем, инициируемых по инициативе ГЧП по ВЭ, и возложения на участников конкретных проектов генерации энергии обязанностей по несению связанных с ними расходов.

58. **Выработка руководящих принципов для операций.** После успешного создания проекта необходима хорошо разработанная программа для генерирования здорового потока доходов с целью обеспечения возможности выполнения финансовых обязательств. Руководящие принципы для операций могут исходить от промышленности, но правительству следует вовлекаться в это дело для обеспечения того, чтобы в таких руководящих принципах в центре внимания находилась не только концепция ЭЗ, но и концепция БЛ. Поскольку проект ГЧП тесно связан с правительством, предполагается, что оно в ходе его эксплуатации выявит слабости устройства рынка и будет работать с разработчиками политики над их уменьшением.

C. Финансирование

59. Даже если более низкие топливные и эксплуатационные расходы могут обеспечить ценовую конкурентоспособность ВЭ, если исходить из всего жизненного цикла, инвестиции в ВЭ характеризуются более высоким уровнем первоначальных капитальных затрат, поэтому они требуют большего объема финансирования по сравнению установками на ископаемом топливе с сопоставимой мощностью. В силу этого стоимость инвестиций в ВЭ в большей степени зависит от стоимости капитала, чем их стоимость в случае традиционных энергетических систем, которые являются более чувствительными к цене топлива.

1. Финансы проектов

60. ГЧП по ВЭ с уровнем затрат выше, чем примерно 20 млн долл. США¹⁷, как правило, финансируется как проект, однако для финансирования проектов часто требуется пройти громоздкую и дорогостоящую процедуру, что ведет к увеличению стартовых транзакционных издержек и продолжительности переговоров и сроков подготовки. Спонсорам проекта (и принимающим правительствам) необходимо приспособливаться к его кредиторам, которые готовы идти на риск в меньшей степени, чем инвесторы/спонсоры (так как кредиторы ожидают меньшей отдачи от вложений, чем спонсоры проекта).

61. ГЧП по ВЭ, финансируемое как проект, структурируется с таким расчетом, чтобы:

a) было доведено до максимума отношение долгового финансирования к инвестициям в акционерный капитал, так как выигрывает от процентных ставок,

¹⁷ Никаких жестких и твердых правил не существует, однако большинство кредиторов проектов устанавливают минимальные размеры сделок, без выхода на которые они не готовы нести значительные затраты времени и средств, требующиеся при подготовке проектов (которые, однако, в значительной степени являются фиксированными, независимо от размера проекта).

требующийся кредиторам, как правило, значительно ниже, чем то, что стараются получить акционерные инвесторы;

b) кредитование осуществлялось исходя из ожидаемого долгосрочного потока доходов, генерируемого ГЧП (финансы проектов), а не исходя из стоимости базовых активов или состояния баланса (корпоративные финансы);

c) можно было обеспечить компенсацию сторонам в случае досрочного прекращения проекта ГЧП по ВЭ вследствие того, что генерируемая стоимость, которую ожидают акционерные инвесторы и кредиторы базовой инфраструктуры (например, объектов недвижимой инфраструктуры, не имеющих никакой перспективы в плане привлечения потребителей или не обеспеченных средствами для зарабатывания дохода), в лучшем случае является минимальной;

d) приспособиться к кредиторам проектов; и

e) свести к минимуму использование того, что находится на балансе инвестора.

2. Государственные финансы

62. Государственные финансовые инструменты и стимулы не менее важны, особенно для проектов на сумму менее чем примерно 20 млн долл. США или при наличии задачи дополнить проектные финансы для решения проблем балансирования риска и жизнеспособности. Увеличение инвестиций и финансирования тесно зависит от политики. Снизить страновые риски и, следовательно, в большей степени привлечь инвесторов к реализации новых крупных проектов по возобновляемой энергетике позволяет хорошая политика. Следует отметить, что содержание и охват политики, как правило, зависит от ситуации. Надлежащую политику можно выбрать и стабилизировать с учетом подлежащих установке энергетических мощностей, доступных энергетических ресурсов (ветровых, солнечных, геотермальных, гидроэнергетических и биомассы) или даже типов требуемых инвесторов.

63. Государственные финансовые инструменты включают в себя:

a) субсидии и фонды развития ВЭ;

b) льготные ссуды;

c) гарантии;

d) страхование;

e) публичные акции;

f) облигации – облигации займа на ВЭ с обязательством общего характера, облигации займа на экологически чистую энергию/ВЭ, муниципальные облигации;

g) мезонинные фонды или акционерный капитал; и

h) смягчение валютного риска.

64. Финансово-налоговые стимулы включают в себя:

a) капитальные субсидии или скидки;

b) налоговый кредит на инвестиции и производство;

c) снижение налогов на продажи, энергию, углерод, добавленную стоимость или других налогов; и

d) платежи за производство энергии.

3. Другие источники финансирования

a) Глобальный экологический фонд (ГЭФ);

b) двусторонние и многосторонние банки, обеспечивающие гранты, кредиты, гарантии или страхование;

- с) углеродный рынок и Механизм чистого развития.

Документация по сделкам

1. Соглашения о покупке электроэнергии

65. СПЭ играют центральную роль в мобилизации финансовых средств из частного сектора на ГЧП по ВЭ путем создания ожидаемого потока доходов, за счет которых обеспечивается финансирование. В случае ГЧП по ВЭ СПЭ выполняют несколько важных функций, включая следующие:

а) обеспечение договорных механизмов для продажи и покупки электроэнергии;

б) установление договорных обязательств проектной компании в отношении соблюдения даты начала коммерческой эксплуатации (ДКЭ) проектного объекта и стандартов результативности в период после ДКЭ;

с) каждое СПЭ также потребует конкретной адаптации проекта в целях решения таких вопросов, как:

i) процедуры приемочных испытаний;

ii) определение того, какая структура тарифов является целесообразной «плата за мощность плюс плата за энергию» или «поставленная энергия плюс расчетная энергия»;

iii) методология исчисления расчетной энергии; и

iv) соответствующие требования к результативности и методология расчета результативности.

66. Следует признать, что а) единое СПЭ будет нецелесообразно при множественности технологий генерации энергии и б) что, если СПЭ не адаптировано к конкретной технологии, оно вряд ли будет приемлемо для целей финансирования в случае любой технологии. Разработка СПЭ требует получения экспертного заключения для оптимизации различных положений, включая положения о поддержке ликвидности, экономической стабилизации, необходимых стандартах результативности и обязательствах по передаче объекта в конце срока его действия.

67. И наконец, хотя СПЭ представляет собой основной элемент документации ГЧП по ВЭ, оно является лишь частью пакета документов, которые в совокупности служат целям распределения риска и ответственности между заинтересованными сторонами ГЧП по ВЭ; таким образом, даже самое лучшее СПЭ не пригодно для целей финансирования без сопровождающего его пакета документации.

2. Поддержка ликвидности

68. Обычно ключевое значение для подкрепления заслуживающих доверия программы или проекта ГЧП по ВЭ имеет сильный кредитный рейтинг коммунального предприятия. Во многих странах реальность такова, что коммунальные предприятия борются за окупаемость затрат и имеют плохую платежную репутацию. Поэтому принимающие правительства должны предпринимать важные усилия к тому, чтобы наметить путь к усилению кредитоспособности коммунальных предприятий.

69. Важное значение также имеют механизмы поддержки ликвидности, которые обеспечивают своевременные платежи в пользу проектной компании и могут функционировать с помощью банковских гарантий, аккредитивов или целевого депозитного счета для зачисления денежных средств. Во многих случаях тот, кто предоставляет банковскую гарантию или выставляет аккредитив, в свою очередь будет требовать дополнительной страховки, например в виде денежного обеспечения или частичной гарантии от рисков, от другой кредитоспособной структуры типа Многостороннего агентства по инвестиционным гарантиям или каких-нибудь

региональных страховых компаний, например отделения Африканского агентства страхования торговых операций в его стране-члене.

Снижение степени восприятия риска

70. Может быть также обеспечено снижение степени восприятия риска за счет улучшения финансовой жизнеспособности, создания фонда непредвиденных расходов, использования страховых и гарантийных продуктов и повышения результативности электроэнергетического подсектора в целом с помощью таких мер, как:

a) внедрение отражающих затраты и адекватных тарифов для конечных пользователей с тем, чтобы коммунальное предприятие (получатель энергии) не воспринималось как структурно убыточное и, следовательно, как предприятие, характеризующееся высоким кредитным риском;

b) улучшение собираемости платежей в пользу коммунального предприятия, например путем поощрения внесения предоплаты до снятия показаний счетчиков – опять же для того, чтобы коммунальное предприятие воспринималось как структура с прочным финансовым положением; и

c) обеспечение того, чтобы коммунальное предприятие заработало себе хорошую репутацию как плательщик, своевременно производящий платежи в адрес существующих поставщиков из числа НПЭ.

D. Осуществимость партнерства в странах с низким и средним уровнем доходов

1. Фискальное бремя

71. ГЧП по ВО в странах СФРРС сталкиваются со многими из тех проблем, которые существуют в более богатых странах, однако эти проблемы могут оказать более значительное влияние на успех или неудачу проекта или программы в стране с низким и средним уровнем дохода. Например, фискальное бремя проекта должно учитываться во всех странах, но в стране СФРРС стоимость проекта и предусмотренные в нем условные обязательства могут оказать несоразмерное воздействие в сравнении с аналогичным воздействием в более богатых соседних странах. Это – наряду с тем, что принимающие правительства имеют лишь частичный (а иногда довольно ограниченный) контроль над возложенными на них рисками – делает очевидным то, что некоторые категории событий, влекущих за собой прекращение договорных отношений, например использование «опциона на продажу» с досрочным прекращением договора и накопление любых претензий, могут привести к банкротству принимающей страны или, по крайней мере, к значительному сокращению государственных расходов, которые могли бы быть направлены на оказание государственных услуг. Хотя чудодейственного средства не существует, принимающим правительствам следует как минимум:

a) открыто, с участием всех заинтересованных сторон, решить вопросы, связанные с фискальным бременем;

b) обеспечить, чтобы министерство финансов (или его аналог и, в соответствующих случаях, кабинет правительства или его аналог) i) полностью понимало условные обязательства, которые принимающее правительство возьмет на себя в связи с ГЧП по ВЭ, и ii) официально утвердило принятие правительством на себя этих условных обязательств;

с) рассмотреть вопрос о том, как учитывать условные обязательства, которые возникают в соответствии с договоренностями об опционе «пут» и «кол»¹⁸ (или прямыми суверенными гарантиями в случае их использования); и

д) поддерживать другие стандарты политики, рекомендованные в настоящем документе, в качестве средства сокращения расходов на осуществление проекта, что, в свою очередь, окажет непосредственное воздействие на фискальное бремя.

2. Тариф на электроэнергию

72. Важным социально-экономическим фактором в странах СФРПС также являются тарифы на электроэнергию. Низкие цены на электроэнергию могут не только содействовать промышленному развитию, но и уменьшить финансовое бремя для бедных. Следовательно, в центре внимания ГЧПЛ должно быть обеспечение максимально низкой стоимости производства электроэнергии. Принимающие правительства должны изучить возможности снижения затрат на разработку и финансирование проектов с помощью надлежащих нормативных и финансово-налоговых мер.

Новые инновационные модели государственно-частного партнерства в области возобновляемых источников энергии

73. Обеспечение окончательного урегулирования финансовых вопросов ГЧП по ВЭ в странах СФРПС сопряжено с трудностями. Нужно осваивать инновации, особенно в случае более мелких проектов, в которых преразработочные и проектные издержки внедрения существующих моделей могут оказаться непомерно высокими. Также рекомендуется применять упрощенные договоры и модели проектов для борьбы с проблемами сложности и дороговизны, а также иметь высокий уровень часто необходимого технического, финансового, правового и/или транзакционного потенциала.

74. Далее, во многих странах СФРПС переговоры по первым ГЧП по производству электроэнергии (связанным и не связанным с ВЭ) велись на индивидуальной основе в каждом конкретном случае. В некоторых обстоятельствах из-за этих ранее не осуществлявшихся проектов де-факто устанавливались рыночные стандарты, которые были неблагоприятны для принимающих правительств. Этим правительствам следует применять новые модели, которые с течением времени могут перенастроить рыночные стандарты на более выгодные для населения условия.

1. Льготный тариф на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников

75. Странам СФРПС следует также рассмотреть режимы льготных тарифов на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников (ЛТВЭ), приняв во внимание дополнительные требования по обеспечению благ людям в дополнение к традиционным требованиям, которые обычно:

а) предусматривают установление предписанного льготного тарифа (т. е. оптового тарифа на электроэнергию при продаже электроэнергии в соответствии с СПЭ между генерирующей компанией и покупателем/получателем энергии, который обычно является государственным коммунальным предприятием) для различных технологий производства электроэнергии и категорий генерирующих мощностей, а также зачастую предполагают использование различных тарифов для разных по размеру проектов; и

¹⁸ Опционы «пут» и «кол» предусматривают право держателя на продажу и покупку актива по конкретно оговоренной цене.

b) предписывают стандартную форму СПЭ (и, возможно, других проектных документов) и содержат описание стандартных процедур для выполнения отвечающих критериям проектов.

76. Одним из неизбежных следствий режима ЛТВЭ является то, что, предписанный тариф для конкретного проекта почти наверняка будет либо:

a) слишком высоким, т. е. более значительным по сравнению с требующимся для привлечения инвестиций частного сектора, необходимых для осуществления проекта. В этом случае можно подумать, что частные инвесторы проекта получают чрезмерную компенсацию за счет потребителей электроэнергии (и/или принимающих правительств – в размере любой субсидии к тарифу);

b) либо слишком низким, т. е. менее высоким по сравнению с требующимся для привлечения капиталовложений, необходимых для осуществления проекта, и в этом случае определенные проекты, которые вполне могут быть весьма стоящими в силу любого числа причин, частным сектором финансироваться не будут.

77. При текущей рыночной практике тарифы ЛТВЭ, вероятно, могут подойти для проектов по ВЭ:

a) которые слишком малы, чтобы оправдать проведение специально по этому поводу переговоров или процедур закупок;

b) когда преимущество определенности перевешивает i) издержки по некоторым чрезмерно компенсируемым проектам и ii) риск того, что другие проекты не будут выполнены, так как тариф ЛТВЭ слишком низок для этих конкретных проектов; и

c) когда технология генерации электроэнергии и связанные с ней затраты хорошо известны и достаточно стабильны, что, например, не относится к случаю солнечных фотоэлектрических систем в последние годы, когда реверсивные аукционы свидетельствуют о быстром сокращении расходов.

Роль регулирующего органа

78. Роль регулирующего органа на рынке ВЭ имеет решающее значение ввиду большого числа производителей электроэнергии, генерирующих ее с задействованием различных ВЭ и традиционных источников, причем во всех случаях с использованием одной и той же энергосети для передачи и распределения энергии. Регулирующий орган должен защищать интересы сообществ и потребителей (чрезмерная нагрузка, плохое обслуживание, перебои в обслуживании и т. д.); интересы инвесторов (цена, которую они могут устанавливать, стандарты обслуживания, которые должны быть соблюдены, продолжительность действия лицензии и т. д.); обеспечивать контроль и соблюдение обязательств оператора ГЧП; и учитывать другие интересы, например связанные с окружающей средой, созданием активов, техническим обслуживанием и заменой выбывающего имущества. Таким образом, хотя экономическое регулирование (установление тарифов, мониторинг стоимости операций, установление секторальных требований для вступления в деятельность/выхода из деятельности и т. д. с целью обеспечения равных условий игры) является необходимой вещью, оно не должно рассматриваться в отрыве от других нормативных функций, таких, как установление стандартов качества; контроль за результативностью деятельности; установление и обеспечение выполнения правил/норм в области планирования, окружающей среды, здравоохранения и безопасности; установление правил закупок для передачи работ на внешний подряд; и использование природных ресурсов;

79. Финансисты ГЧП по ВЭ в странах СФРПС, как правило, исходят из допущения о том, что регулируемые или рыночные оптовые тарифы на электроэнергию на протяжении всего цикла осуществления проекта будут оставаться на уровне рентабельности. Это может быть обусловлено предполагаемой неопытностью регулятора электроэнергии, предполагаемым риском политического вмешательства

или просто наличием проблемы смещения причин и следствий у регулятора электроэнергии, не обладающего достаточной репутацией в области установления тарифов и поэтому не имеющего возможности приобрести и продемонстрировать такой опыт.

80. При изучении опыта развитых стран главной задачей регулирования является интеграция менее контролируемых возобновляемых источников энергии, например ветровой и солнечной энергии, в будущую систему электроснабжения, которая должна быть представлять собой единый конкурентный внутренний энергетический рынок с доступными ценами на электроэнергию и гарантированной надежностью поставок. Инвестиции в ВЭ являются капиталоемкими, и им в большей мере присуща необходимость немедленной мобилизации средств, из-за которой возникают финансовые проблемы.

81. Общей чертой электроэнергетического ГЧП по ВЭ в странах СФРПС является требование в отношении договорно-согласованного долгосрочного (на срок 20–25 лет) тарифа, а также договорно-согласованных механизмов для корректировки тарифа в случае наступления различных рисков событий.

82. Усиление рыночного признания роли регулирующих органов станет результатом отсутствия фактического или предполагаемого политического вмешательства в работу, решения и практику присуждений регулирующего органа. Независимые регулирующие органы, укомплектованные добросовестными и знающими специалистами, будут успешнее привлекать международные инвестиции на ГЧП по ВЭ.

83. Конфликты, которые необходимо разрешать, вызваны погоней за доступными ценами на электроэнергию и надежностью поставок, с одной стороны, и политикой, направленной на расширение использования возобновляемых источников энергии, зависящих от погоды, – с другой.

84. С помощью нормативного регулирования обычно необходимо решать некоторые важные вопросы, о которых речь идет ниже.

1. Плата за мощность

85. Следует признать, что частный сектор несет постоянные издержки по инфраструктуре ВЭ, связанные с ее сооружением, финансированием и эксплуатацией, независимо от того, в какой степени государственный сектор использует эту инфраструктуру. Соответственно, правительствам стран СФРПС следует ожидать, что платежи по СПЭ будут основываться на критериях эксплуатационной готовности (в частности «предполагаемой эксплуатационной готовности») и результативности, так что оплата за проект будет осуществляться не исходя из его использования, а на основе его возможных результатов, т. е. мощности подлежащей диспетчеризации.

2. Объединение энергосистем и использование энергосети для целей диспетчеризации

86. Процесс объединения энергосистем и диспетчеризации ВЭ должен быть транспарентным и свободным от дискриминации. Коммунальные предприятия могут не обеспечить возможности создания разумных условий доступа к передаче электроэнергии производителям ВЭ или могут запросить высокие цены за предоставление такого доступа. Доступ к передаче энергии необходим потому, что некоторые ресурсы ВЭ, например ветреные участки и топливо из биомассы, могут находиться вдали от населенных пунктов. Доступ к передаче или распределению энергии также необходим для осуществления прямых продаж третьими сторонами в рамках отношений между производителем ВЭ и конечным потребителем. В новых случаях доступ к отдаленным участкам производства ВЭ для целей передачи энергии может быть заблокирован в силу вынесенных решений или вследствие споров по поводу права преимущественного использования земельного коридора.

3. Надежность и безопасность

87. Законной заботой коммунальных предприятий являются безопасность и риск, связанный с качеством электроэнергии, которая производится не на объектах общего пользования, но коммунальное предприятие может быть склонно к установлению таких требований к объединению энергосистем, которые выходят за рамки того, что является необходимым или практичным для мелких производителей. В то же время во многих странах СФРПС энергосеть может быть менее надежной и время от времени давать сбои, причем в некоторых случаях – много раз в месяц. Кроме того, в случае таких энергосетей более велика вероятность введения ограничений и вынужденных остановок во время реконструкционных работ. На небольшие проекты по ВЭ может в совокупности приходиться существенная доля всех генерирующих мощностей. Когда энергосеть перестает работать или работает с ограничениями, получатель энергии не может выполнить обязательства по ее покупке, что в результате ведет к нарушению договора. Это может повлечь за собой для получателя энергии возникновение обязательства по возмещению ущерба и потенциально стать причиной нарушения положений других договоров.

88. С другой стороны, если оператор, производящий ВЭ, несет обязательство по диспетчеризации энергии (при наличии положения о плате за предполагаемый объем энергии, если она не подлежит диспетчеризации), то продолжительность простоя энергосети может иметь следствием то, что оператор будет вынужден производить платежи за предполагаемый объем энергии, обычно эквивалентные ущербу, который оплачивался бы получателем энергии за нарушение договора покупки. Платеж в возмещение ущерба со стороны оператора, производящего ВЭ, может потенциально привести и к нарушению положений других договоров.

4. Регулирование на основе ставок и льготные тарифы на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников

89. Для обеспечения долгосрочной предсказуемости финансирования проектов или акционерных инвестиций в системы ВЭ необходимы процедуры установления тарифов. Чтобы не поставить в невыгодное положение мелких производителей, особенно производителей, использующих системы ВЭ, процедуры формирования, поддержания и изменения тарифов должны быть транспарентными, последовательными и справедливыми. В случае более крупных коммунальных предприятий ставочное регулирование, осуществляемое с целью установления ставок, побуждает руководителей таких предприятий, быть консервативными в своем технологическом выборе и отдавать предпочтение установкам, требующим небольших капитальных затрат, даже если будущие цены на топливо, скорее всего, будут весьма нестабильными. Поэтому регулируемые коммунальные предприятия, как правило, не являются активными сторонниками ВЭ, за исключением гидроэлектроэнергии и в некоторых случаях – геотермальной энергии. Однако для небольших проектов по ВЭ режимы ЛТВЭ предусматривают установление предписанного льготного тарифа на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников для различных технологий ее производства и категорий генерирующих мощностей, но он может быть слишком высоким или слишком низким, а это создает условия, которые могут нуждаться в урегулировании со стороны регулирующего органа.

5. Разделение расходов на энергосетевую инфраструктуру

90. Понятия поддержания и совместного использования энергосетевой инфраструктуры (интеллектуальная сеть и объекты хранения) наряду с понятиями расширения энергосети и подключения к источникам ВЭ необходимо определить в административных процедурах и процедурах планирования.

6. Регулирование санкционированной правительством политики в отношении рынка

91. Пропагандистская политика, имеющая важное значение для подключенных к энергосети систем, предусматривает наложение квот или целевых обязательств в

отношении источников электроэнергии, которая используется в сети, например традиционной электроэнергии, получаемой из угля/газа, возобновляемой энергии, биотоплива и т. д. Применяемые варианты ее осуществления направлены на установление долей – в данном случае доли электроэнергии, поставляемой конечным потребителям распределителями электроэнергии из возобновляемых источников – или реализуются через ценообразование: другими словами, в соответствии с ними на распределителях электроэнергии лежит обязанность покупать электроэнергию из возобновляемых источников по определяемой правительством цене. Необходимо урегулировать вопрос о плателльщике природных финансовых издержек при переходе от традиционных источников энергии к ВЭ и наоборот, праве распределителей электроэнергии на возмещение дополнительных расходов за счет потребителей и предоставлении производителям ВЭ возможности подключения к энергосети.

7. Чистое измерение

92. Чистое измерение - ограниченная форма льготного тарифа на подаваемую в сеть электроэнергию из возобновляемых источников, которая позволяет потребителям установить небольшие системы производства возобновляемой энергии у себя дома или на предприятии, а затем продавать избыточную электроэнергию в энергосеть. Такая избыточная электроэнергия должна покупаться по ценам розничного рынка коммунальным предприятием. В некоторых случаях производители получают оплату за каждый киловатт-час энергии, подаваемой в энергосеть; в других случаях они получают зачетные бонусы только до тех пор, пока их производство не сравняется с их потреблением. Это выгодно поставщикам электроэнергии, а также владельцам систем, особенно в случае фотоэлектрических систем, так как избыточная электроэнергия, производимая в пиковые периоды, может улучшить коэффициенты нагрузки системы и компенсировать необходимость наличия новых электростанций для покрытия пиковых нагрузок.

8. Переуступаемые квоты на выбросы, получаемые за использование возобновляемых источников энергии

93. Существуют сертификаты на возобновляемую энергию (СВЭ), которые представляют собой свидетельства изменения параметров окружающей среды, связанного с производством одного мегаватт-часа (МВт) электроэнергии. СВЭ могут быть объектом торгового обмена, покупки и продажи отдельно от товарной электроэнергии. В тех случаях, когда существует стандарт возобновляемой энергетики (СтВЭ), с помощью СВЭ можно доказать факт его соблюдения. Целевые показатели и стандарты возобновляемой электроэнергетики могут обеспечить прочную основу для развития рынков СВЭ. Стандарты возобновляемой электроэнергетики – нормативные предписания, требующие, чтобы источником определенного количества электроэнергии, которая продается или производится в конкретном районе, были возобновляемые ресурсы, отвечающие установленным критериям. СВЭ могут быть увязаны со стандартами возобновляемой электроэнергетики и обеспечить механизм для поддержки их соблюдения. В тех случаях, когда СВЭ являются объектом торгового обмена на краткосрочных или спотовых рынках, за счет установления минимального уровня цен на СВЭ можно снизить уровень неопределенности для инвесторов и сделать менее значительным возможный рост стоимости капитала, который способен воспрепятствовать стартовым инвестициям.

Е. Прочие вопросы

94. Когда принимающие правительства и спонсоры проектов анализируют жизнеспособность проектов ГЧП по ВЭ, часто недооцениваются риски, возникающие в результате изменения климата. Важно осторожно анализировать и рассматривать такие риски на ранних этапах проекта ГЧП по ВЭ, а также находить согласие в вопросе справедливого распределения рисков для последующих доходов и в конечном счете учитывать имеющиеся инструменты страхования.

VI. Показатели соблюдения

95. В традиционных ГЧП по ВЭ основное внимание уделяется спецификациям, основанным на выходных результатах, и целевым показателям оказания услуг. Подлежащие достижению ключевые показатели, которые основываются на результативности работы, надлежащим образом контролируются.

96. В случае ГЧПЛ нужно включать в состав показателей показатели, актуальные с точки зрения достижения ЦУР. ЦУР, основанные на количественных и качественных результатах, которые находятся в сфере контроля концессионера проекта, должны быть одним из объектов мониторинга результативности договора. Соответствующие показатели подробно описаны в таблице 1.1 приложения I.

97. Кроме того, правительство должно контролировать и оценивать вклад воздействий проекта ГЧП по ВЭ в выполнение соответствующих ЦУР, как это определено в таблице 1.2 приложения I.

Indicators for compliance of sustainable development goals

In addition to the performance parameters listed in the main text of the document, related to the technical aspects of renewable energy management, PfPPPs must also include indicators to monitor the outputs, outcomes and impacts of the project. Given below in Table 1.1 is a matrix of indicators that can be used as appropriate. Table 1.2 deals with the contribution of project to the impacts on the SDGs. These are beyond the control of the concessionaire and not a part of the contract performance per se. However, the government agency can take cognizance of the impacts in reporting the progress of achievement of the SDGs.

Table 1.1
Direct renewable energy public-private partnerships targets relevant to the SDGs and measurement indicators (to be a part of PfPPPs Contract as performance targets within the contract period)

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Relevant sustainable development goal indicators and measurement</i>
<p>SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (Project output related)</p> <p><i>Use of the PPP model in renewable energy projects provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality</i></p>	<p>5.5. Ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life</p> <ul style="list-style-type: none"> 5.5.2. Proportion of women in employment and managerial positions
<p>SDG 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all (Project output related)</p> <p><i>Provision of renewable energy expands the means to provide reliable affordable sustainable and modern energy services</i></p>	<p>7.1. By 2030, ensure universal access to affordable, reliable and modern energy services</p> <ul style="list-style-type: none"> 7.1.1 Proportion of population with access to electricity 7.1.2 Proportion of population with primary reliance on clean fuels and technology <p>7.2. By 2030, increase substantially the share of renewable energy in the global energy mix</p> <ul style="list-style-type: none"> 7.2.1 Renewable energy share in the total final energy consumption

Note:

1. The scope of the private sector participation needs to be enhanced to include applicable PfPPP indicators linked to SDGs. However, depending on the allocation of PPP responsibilities, the indicators also need to be balanced between direct contract deliverable indicators and those attributable to the public-sector agency/government as additional contributions to the project.

2. Above indicators may be suitably altered and are not prescriptive.
3. Applicable indicators need to be chosen depending on type of project.

Table 1.2**Indirect renewable PPP targets relevant to the SDGs**

(To be measured by the Government Agency as a part of contract impact contributing to the overall SDGs for the country)

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Relevant sustainable development goal indicators and measurement</i>
<p>SDG 1. End Poverty in all its forms and everywhere (Project impact related)</p> <p><i>Universal access to reliable affordable sustainable and modern energy services is critical to reduce poverty</i></p>	<p>1.4. By 2030, ensure that all men and women, in particular the poor and the vulnerable, have equal rights to economic resources, as well as access to basic services, ownership and control over land and other forms of property, inheritance, natural resources, appropriate new technology and financial services, including microfinance</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1.4.1 Proportion of population living in households with access to basic services
<p>SDG 2. End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture (Project impact related)</p> <p><i>Access to reliable affordable sustainable and modern energy services is essential to increase agricultural productivity</i></p>	<p>2.3. By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.3.1 Volume of production per labour unit by classes of farming/pastoral/forestry enterprise size • 2.3.2. Average income of small-scale food producers, by sex and indigenous status
<p>SDG 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages (Project impact related)</p> <p><i>Access to reliable affordable sustainable and modern energy services is essential to provide reliable health services and essential medicines and vaccines</i></p>	<p>3.8. Achieve universal health coverage, including financial risk protection, access to quality essential health-care services and access to safe, effective, quality and affordable essential medicines and vaccines for all</p> <ul style="list-style-type: none"> • 3.8.1 Coverage of essential health services
<p>Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all (Project impact related)</p>	<p>4.a. Build and upgrade education facilities that are child, disability and gender sensitive and provide safe, non-violent, inclusive and effective learning environments for all</p>

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Relevant sustainable development goal indicators and measurement</i>
<i>Access to reliable affordable sustainable and modern energy services is essential to provide access to education facilities</i>	<ul style="list-style-type: none"> 4.a.1 Proportion of schools with access to electricity
<p>SDG 5. Achieve gender equality and empower all women and girls (Project impact related)</p> <p><i>Use of the PPP model in renewable energy provides an opportunity to seek and achieve greater gender equality</i></p>	<p>5.1. End all forms of discrimination against all women and girls everywhere</p> <ul style="list-style-type: none"> 5.1.1. Whether or not legal frameworks are in place to promote, enforce and monitor equality and non-discrimination on the basis of sex
<p>SDG 6. Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all</p> <p><i>Access to reliable affordable sustainable and modern energy services is essential to provide access to water</i></p>	<p>6.1 By 2030, achieve universal and equitable access to safe and affordable drinking water for all</p> <ul style="list-style-type: none"> 6.1.1 Proportion of population using safely managed drinking water services
<p>SDG 7. Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all</p> <p><i>Provision of renewable energy expands the means to provide reliable affordable sustainable and modern energy services</i></p>	<p>7.a. By 2030, enhance international cooperation to facilitate access to clean energy research and technology, including renewable energy, energy efficiency and advanced and cleaner fossil-fuel technology, and promote investment in energy infrastructure and clean energy technology</p> <ul style="list-style-type: none"> 7.a.1 Mobilized amount of United States dollars per year starting in 2020 accountable towards the \$100 billion commitment
<p>SDG 8. Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all (Project impact related)</p> <p><i>Access to renewable energy improves global resource consumption and production efficiency, reduces environmental degradation and contributes to triggering economic growth and development</i></p>	<p>8.4 Improve progressively, through 2030, global resource efficiency in consumption and production and endeavour to decouple economic growth from environmental degradation, in accordance with the 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production, with developed countries taking the lead</p> <ul style="list-style-type: none"> 8.4.1 Renewable energy footprint, footprint per capita, and renewable energy footprint per GDP
<p>SDG 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation (Project impact related)</p> <p><i>Investment in renewable energy is generally for the long term and is designed to provide high quality, resilient, infrastructure that will last for years to come</i></p>	<p>9.4 By 2030, upgrade infrastructure and retrofit industries to make them sustainable, with increased resource-use efficiency and greater adoption of clean and environmentally sound technologies</p> <ul style="list-style-type: none"> 9.4.1 CO2 emission per unit of value added

<i>Sustainable development goal</i>	<i>Relevant sustainable development goal indicators and measurement</i>
<p>SDG 12. Ensure sustainable consumption and production patterns (Project impact related)</p> <p><i>Renewable energy reduces the global resource consumption for energy production reduces environmental degradation</i></p> <p><i>Renewable energy support food preservation facilities reducing potential food wastage</i></p>	<p>12.2. By 2030, achieve the sustainable management and efficient use of natural resources</p> <ul style="list-style-type: none"> 12.2.2. Domestic renewable energy consumption, domestic renewable energy consumption per capita, and domestic renewable energy consumption per GDP <p>12.3. By 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses</p> <ul style="list-style-type: none"> 12.3.1 National/provincial food loss index
<p>SDG 13. Take urgent action to combat climate change and its impact (Project impact related)</p> <p><i>Integrating well designed renewable energy projects that can contribute to climate action by reducing in greenhouse gas emissions</i></p>	<p>13.2. Integrate climate change measures into national policies, strategies and planning</p> <ul style="list-style-type: none"> 13.2.1. Establishment or operationalization of an integrated policy/strategy/plan which increases countries' ability to adapt to the adverse impacts of climate change, and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions
<p>SDG 17. Strengthen the means of implementation and revitalise the global partnership for sustainable development (Project impact related)</p> <p><i>PPPs in renewable energy provide opportunities for public and private alignment and win-win situations where both public and private interests are served through a mutually beneficial long-term relationship</i></p>	<p>17.17 Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships</p> <ul style="list-style-type: none"> 17.17.1 Amount of United States dollars committed to public-private and civil society partnerships