

**Организация объединенных наций
Европейская экономическая комиссия**

Центр по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям
Организации Объединенных Наций

**Государственно-частные партнерства в
сфере упрощения процедур торговли
Рекомендация № 41**



**Организация Объединенных Наций
Нью-Йорк, Женева, 2017 год**

Примечание

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их властей или относительно делимитации их границ

Центр ООН по упрощению торговых процедур и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН)

простые, прозрачные и эффективные процессы для международной торговли

Цель СЕФАКТ ООН – это улучшение способностей деловых и административных организаций как в развитых, так и в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, эффективно производить операции по обмену товарами и связанными с ними услугами. Главное внимание Центра уделено вопросам, связанным с упрощением национальных и международных торговых операций путем упрощения и согласования процессов, процедур и потоков информации, способствуя, таким образом, росту международной торговли.

В работе СЕФАКТ ООН могут принять участие эксперты из стран - членов ООН, межправительственные организации, а также неправительственные организации, признанные Экономическим и социальным советом ООН (ЭКОСОС). Благодаря участию представителей правительств и деловых кругов всех стран мира, СЕФАКТ ООН развил ряд стандартов, рекомендаций и инструментов в области упрощения торговых процедур и электронного бизнеса, которые были одобрены в ходе обширного межправительственного процесса и применены в глобальном масштабе.

www.unece.org/cefact

ECE/TRADE/430

© 2017 United Nations
All rights reserved worldwide
United Nations publication issued by the
Economic Commission for Europe

Предисловие

Государственно-частные партнерства (ГЧП) являются одним из возможных решений для финансирования и реализации государственных проектов. Эти проекты позволяют государственному сектору воспользоваться финансовыми средствами, экспертными знаниями и потенциалом частного сектора и в то же время дают частному сектору возможность объединиться с государственным сектором для оказания ключевых государственных услуг.

В сфере упрощения процедур торговли имеется несколько областей, в которых создание ГЧП было бы весьма целесообразным. Процедуры торговли могут упростить не только традиционные ГЧП в области инфраструктуры, в частности портов и модернизации сетей железных и автомобильных дорог, но и ГЧП в области конкретных систем инфраструктуры и поддержки, таких как система «единого окна», национальный орган по упрощению процедур торговли, инфраструктурная поддержка портовых хозяйств, торговые и транспортные коридоры и комплексное управление границей.

Цель Рекомендации № 41 – предоставить информацию правительственным учреждениям и заинтересованным лицам из частного сектора о ключевых компонентах и передовой практике для ГЧП в области упрощения процедур торговли. Рекомендация основывается на успешных примерах и уроках, извлеченных из традиционных проектов ГЧП и предоставляет подробное руководство по конкретным аспектам, таким как управление, поддержка информационных технологий и инфраструктуры и учет возможных рисков в ходе реализации проекта. Она также демонстрирует потенциальные выгоды от ГЧП в области упрощения процедур торговли с точки зрения расширения открытых и прозрачных рынков, обеспечения рентабельных процессов за счет более эффективного предоставления услуг, усиления конкуренции и даже привлечения иностранных инвестиций.

Я убежден в том, что данная рекомендация будет очень полезной для тех, кто занимается вопросами ГЧП и упрощением процедур торговли, и я приглашаю всех заинтересованных деятелей как общественного, так и частного секторов активно пользоваться этой рекомендацией.



Ольга Алгаерова
Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия ООН

Содержание

Page

I.	Рекомендация № 41: Государственно-частные партнерства в сфере упрощения	1
A.	Введение	1
B.	Цель и сфера охвата.....	1
C.	Преимущества	1
D.	Международное руководство и стандарты.....	2
E.	Рекомендация.....	3
	II. Руководящие принципы для Рекомендации № 41: Государственно-частные партнерства в сфере упрощения процедур торговли	4
A.	Введение	4
	1. Определение упрощения процедур торговли	4
	2. Определение государственно-частных партнерств (ГЧП).....	5
	3. Модель проектов ГЧП в сфере упрощения процедур торговли.....	7
B.	ГЧП в сфере упрощения процедур торговли.....	9
	1. Системы «единого окна»	10
	2. Торговые и логистические коридоры	10
	3. Порты.....	11
	4. Комплексное управление границей	12
C.	Технико-экономическое обоснование	12
	1. Введение: стратегическое обоснование.....	12
	2. Модель готовности.....	13
	3. Экономическая оценка	14
	4. Осуществимость	16
	5. Благое управление	16
D.	Основные аспекты ГЧП в сфере упрощения процедур торговли, подлежащие рассмотрению.....	17
	1. Отдача от инвестиций	18
	2. Нехватка средств	18
	3. Срок действия договора.....	19
	4. Тендерная процедура	20
	5. Барьеры в торговле.....	20
	6. Сотрудничество соответствующих сторон	21
	7. Отношение общественности.....	21
	8. Защита коммерческой и чувствительной информации.....	21
	9. Риски в ГЧП ИКТ	22
	10. Правовые аспекты	23
E.	Управление ГЧП и упрощением процедур торговл	24
	1. Подразделения по ГЧП	24
	2. Мониторинг и оценка.....	26
ANNEXES		
I:	PPP in Trade Facilitation - Key Characteristics	27
II:	Value-for-Money Factors	32
III:	Risks	33
IV:	Governance Process and Performance Process	36
V:	Special legal and contractual clauses.....	37

List of Figures

Таблица 1 – Основные характеристики организационных, смешанных и договорных проектов ГЧП	6
Figure 2: Types of risks	34
Figure 3: Contract Governance: A reporting, monitoring and management approach	36
Figure 4: Special legal and contractual clauses	37

I. Рекомендация № 41: Государственно-частные партнерства в сфере упрощения процедур торговли

A. Введение

В настоящее время значительное число государственных проектов реализуется в рамках государственно-частных партнерств (ГЧП). Эти проекты позволяют государственному сектору с выгодой для себя воспользоваться финансовыми средствами, экспертными знаниями и потенциалом частного сектора и в то же время дают частному сектору возможность объединиться с государственным сектором для оказания ключевых государственных услуг и получения разумной отдачи от вложений в такие усилия. ГЧП, первоначально использовавшиеся для создания физической инфраструктуры, могут сочетать предоставление инфраструктуры и/или оборудования с оказанием смежных услуг. В настоящий момент имеется значительный объем руководства по ГЧП в сфере инфраструктуры (больницы, платные дороги, энергетика и т.д.), однако не ведется практически никакой существенной работы в отношении ГЧП в сфере упрощения процедур торговли, как указано в настоящем документе. Данная Рекомендация основана на реальном опыте практиков и играет роль руководства по ГЧП в сфере упрощения процедур торговли.

B. Цель и сфера охвата

ГЧП являются одним из возможных решений для финансирования и реализации государственных проектов. Центр по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН) в своих рекомендациях не обязательно отдает ГЧП приоритет перед другими методами финансирования, однако признает их растущую результативность и частоту использования, а также потенциал для повышения эффективности и выгоды оказания государственных услуг. Таким образом, целью настоящей Рекомендации и ее руководящих принципов является освещение передового опыта использования ГЧП в сфере упрощения процедур торговли, особенно в контексте международных соглашений и планирования их осуществления.

Цель упрощения процедур торговли заключается в упрощении, согласовании и стандартизации международной торговли. В сфере упрощения процедур торговли имеется несколько областей, в которых создание ГЧП было бы весьма целесообразным. Процедуры торговли могут упростить не только традиционные ГЧП в области инфраструктуры, в частности портов и модернизации сетей железных и автомобильных дорог, но и ГЧП в области конкретных систем инфраструктуры и поддержки, таких как система «единого окна», национальный орган по упрощению процедур торговли, инфраструктурная поддержка портовых хозяйств, торговые и транспортные коридоры и комплексное управление границей.

C. Преимущества

Выбор контракта ГЧП в сфере упрощения процедур торговли может принести ряд потенциальных преимуществ.

Инфраструктура и услуги в области международной торговли могут ускорить торговые процессы и способствовать скоординированному, согласованному и стандартизированному объединению заинтересованных субъектов. ГЧП в сфере упрощения процедур торговли может содействовать созданию открытого и прозрачного рынка, повысить конкуренцию и даже привлечь иностранные инвестиции.

Упрощение процедур торговли может также способствовать сокращению затрат на международную торговлю. Оно может быть прямым или косвенным результатом упрощения торговой практики и модернизации нормативных и административных процедур. Уменьшение расходов также может быть обусловлено более быстрым и предсказуемым перемещением внешнеторговых товаров, в частности сокращением продолжительности таможенной очистки, повышением прозрачности контроля и укреплением добросовестности. Получение разумного (или повышенного) дохода ускоряет развитие экономики и торговли.

Есть и другие потенциальные преимущества ГЧП в сфере упрощения процедур торговли. В их число входят доступ к навыкам и ресурсам частного сектора, которые могут увеличить возможности оптимизации, и создание рентабельных процессов посредством эффективного оказания услуг. Кроме того, расширение доступа к инвестициям, которые может предложить ГЧП, может способствовать реорганизации процессов и укреплению потенциала, а также обеспечить повышение гибкости и эффективности структуры государственных систем.

D. Международное руководство и стандарты

Данные руководящие принципы ориентированы на ГЧП в сфере упрощения процедур торговли. Тем не менее в разных странах существуют дополнительные руководящие и справочные материалы (хотя, возможно, документы по ГЧП в сфере инфраструктуры разработаны лучше).

В рамках Отдела экономического сотрудничества и интеграции (ЭСИ) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) есть подразделение, специализирующееся на государственно-частных партнерствах. Это подразделение располагает значительными ресурсами по теме международного передового опыта и осуществления ГЧП, включая благое управление, и разрабатывает секторальные международные стандарты в области ГЧП. Кроме того, в 2001 году был учрежден Альянс ЕЭК ООН в поддержку ГЧП для повышения информированности, расширения возможностей и совершенствования навыков в сфере развития успешных ГЧП в Европе. С этой целью Альянс занимается подготовкой руководящих принципов по передовому опыту в области ГЧП и других образовательных и учебных материалов по ГЧП, включая организацию и проведение конференций и рабочих совещаний, касающихся ГЧП.

Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) также разрабатывает руководство по осуществлению ГЧП и процессу закупок. Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции тоже внесли определенный вклад в благое управление в процессе осуществления ГЧП.

СЕФАКТ ООН настоятельно рекомендует использовать международные руководства, стандарты и примеры передового опыта, опубликованные этими международными организациями. Если в качестве предпочтительного варианта реализации проекта в сфере упрощения процедур торговли выбирается ГЧП, то

использование этих материалов и других имеющихся ресурсов поможет при планировании, разработке и реализации проекта в общих интересах всех партнеров.

Е. Рекомендация

СЕФАКТ ООН рекомендует правительствам и субъектам, участвующим в международной торговле, активно рассматривать ГЧП в качестве одной из возможностей партнерства с частным сектором, доступа к дополнительным финансовым средствам и возможностям и реализации проектов в сфере упрощения процедур торговли. При выборе ГЧП следует учитывать следующее:

- анализ потенциальных преимуществ ГЧП для планируемых проектов, при реализации которых было бы полезно задействовать знания или инвестиционные возможности частного сектора, или проектов, которые в ином случае остались бы нерентабельными;
- обеспечение прозрачности процесса закупок и оказания доступных и оптимальных по соотношению цены и качества услуг в рамках эффективной и надежной государственной структуры;
- обеспечение наличия договорных механизмов для сведения к минимуму моделей поведения, которые могут привести не к уменьшению, а к увеличению числа барьеров в торговле;
- рассмотрение общих рисков в рамках ГЧП, которые могут отрицательно повлиять на желаемый результат упрощения процедур торговли, и учреждение систем и механизмов контроля во избежание подобной ситуации.

II. Руководящие принципы для Рекомендации № 41: Государственно-частные партнерства в сфере упрощения процедур торговли

A. Введение

Правительства все чаще обращаются к частному сектору за финансированием, планированием, разработкой и оказанием основных государственных услуг, начиная от проектов инфраструктуры и заканчивая информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ). Успешная реализация ГЧП в сфере упрощения процедур торговли может способствовать улучшению качества предоставляемых услуг, снижению расходов, повышению эффективности, сокращению количества споров между партнерами и даже искоренению коррупции.

Тем не менее ГЧП являются лишь одним из многочисленных способов оказания услуги в сфере упрощения процедур торговли, которые может выбрать государственный сектор, особенно в условиях бюджетных ограничений. Цель настоящих руководящих принципов заключается в том, чтобы обеспечить лучшее понимание ГЧП в сфере упрощения процедур торговли и обозначить некоторые наиболее типичные риски, которые могут подорвать достижение общей цели, на тот случай, если правительство решит, что в сложившихся обстоятельствах ГЧП являются оптимальным подходом. Их задача состоит в том, чтобы стать полезным руководством для тех должностных лиц правительства, которые не уделяли достаточного внимания скоординированному и взаимодополняющему сотрудничеству с частным сектором, очертив все те области, которые необходимо учитывать «вместе» при рассмотрении ГЧП и упрощения процедур торговли.

Таким образом, цель настоящего руководства заключается в том, чтобы определить группу тем, которые совместно воздействуют на упрощение процедур торговли, и тем самым выявить соответствующие конкретные озабоченности. Кроме того, каждая тематическая область регулируется (или будет регулироваться) собственным всеобъемлющим руководством.

1. Определение упрощения процедур торговли¹

Упрощение процедур торговли определяется как упрощение, стандартизация и согласование процедур и связанных с ними информационных потоков, требуемых для перевозки товаров и услуг в направлении от продавца к покупателю и для производства платежей.

Основополагающая цель упрощения процедур торговли сводится к упрощению внутренних или международных торговых процессов. Для достижения этой цели упрощение процедур торговли предполагает обеспечение прозрачности в рамках всех коммерческих и регулятивных правил и процедур, чтобы торговое сообщество могло обеспечивать свою готовность и эффективно соблюдать установленные нормы. СЕФАКТ ООН стремится содействовать реализации комплексного набора эффективных и действенных процессов торговли, а также оптимизации уровня

¹ «Перспективные направления деятельности СЕФАКТ ООН» (ECE/TRADE/C/CEFACT/2016/20/Rev.1), стр. 2.

Recommendation No. 41

государственного контроля и надзора, с тем чтобы они соответствовали сопряженным с ними издержкам и рискам.

Меры по упрощению процедур торговли (особенно в том, что касается применения электронных деловых операций) можно в общем подразделить на три категории – упрощение, согласование и стандартизацию:

- упрощение подразумевает упорядочение торговых процедур путем устранения излишних требований и видов деятельности и сокращения издержек и обременений при исполнении торговой сделки;
- согласование подразумевает средство гармонизации или рационализации информационных потоков, сопровождающих перемещение товаров или услуг на внутреннем рыночном пространстве или в процессе международного транзита, в частности на национальных границах;
- стандартизация подразумевает средство обеспечения того, чтобы требуемая информация описывалась, понималась и применялась согласованным образом. Многие занимающиеся разработкой международных стандартов организации, консорциумы и сообщества разработали стандарты, касающиеся описания, определения, использования и передачи информации, связанной с международной торговлей.

2. Определение государственно-частных партнерств (ГЧП)

На настоящий момент глобальный консенсус по поводу терминологии, сферы охвата или содержания ГЧП отсутствует. Нормативно-правовые основы, если таковые имеются, являются весьма неодинаковыми в разных странах. Кроме того, в рамках ГЧП существуют разнообразные бизнес-модели, которые могут варьировать в зависимости от сектора, что затрудняет их выявление.

Настоящая Рекомендация частично основана на описаниях, содержащихся в Практическом руководстве ЕЭК ООН по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства², и в ней говорится, что ГЧП обладают некоторыми из следующих отличительных признаков:

- государственная услуга, частично или полностью финансируемая за счет взносов частного сектора;
- закупочная деятельность, которая позволяет государственному сектору выбрать партнера из частного сектора и заканчивается контрактом между государственным и частным секторами, где распределяются риски; подобная закупочная деятельность должна соответствовать национальному законодательству и международным соглашениям;
- стремление частного сектора получить отдачу от инвестиции на этапе реализации проекта.

Более полное определение ГЧП приводится ниже. Тем не менее в нем подчеркиваются именно эти характеристики, с тем чтобы правительство было лучше подготовлено к принятию решения о том, вступать ли в ГЧП и если да, то каким образом.

² Описания начинаются на стр. 1 Практического руководства ЕЭК ООН по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства, ЕЭК ООН, 2008 год, с которым можно ознакомиться по адресу <http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>.

Recommendation No. 41

В широком смысле существует три типа ГЧП, причем в настоящее время каждый из типов по-разному описывается в разных странах и районах мира. Они представляют собой различные партнерские отношения и экономические факторы. В их число входят:

- **Ориентированные на развитие** – проекты, от которых с экономической точки зрения не ожидается уровня отдачи, который был бы достаточно привлекательным для инвестиций со стороны частного сектора. Цель этих ГЧП обычно ориентирована на развитие, в частности усовершенствование инфраструктуры посредством финансовых средств и знаний донорских фондов. Часто называются организационными, поскольку поддерживаются правительственными и неправительственными организациями.
- **Гибридные** – проекты, которые задумываются как коммерческие и должны реализовываться частным сектором, однако бизнес-модели показывают, что они не станут целесообразными с деловой точки зрения. Предоставление финансирования и инвестиций третьей стороной делает проект гибридом, поскольку он сохраняет коммерческие черты и одновременно получает определенную субсидию. В некоторых странах они также известны как треугольные (поскольку в них участвуют государственный сектор, частный сектор и донор или фонд в качестве третьей стороны).
- **Коммерческие или договорные** – ГЧП, при котором между государственным и частным секторами подписывается контракт, в результате чего ожидается, что частный сектор инвестирует ресурсы и получит разумную отдачу.

В таблице ниже представлена более подробная информация о каждом типе ГЧП. При планировании ГЧП и подготовке технико-экономического обоснования важно учитывать характер ГЧП и оптимальный подход. Различные формы ГЧП потребуют различных подходов к закупкам.

Эти три общих типа ГЧП можно описать с помощью основных характеристик, приведенных в таблице 1.

Таблица 1 – Основные характеристики организационных, смешанных и договорных проектов ГЧП

<i>Характеристики</i>	<i>Ориентированные на развитие/ организационные</i>	<i>Гибридные/смешанные/треугольные</i>	<i>Договорные/коммерческие</i>
Договорные отношения	Не всегда требуются, однако варьируют от своего рода меморандума о сотрудничестве до совместного предприятия	Договор необходим и должен определять ответственность/обязанности и обязательства каждой из сторон	Договор необходим и должен определять ответственность/обязанности и обязательства каждой из сторон
Совместное финансирование	Обычно средства вкладываются двумя или более поставщиками; это может принимать форму взносов натурой или прямого финансирования	Да и/или иное распределение рисков	Возможно финансирование проектов (финансирование в виде кредита или аналогичный механизм) и самофинансирование
Оказание услуг	Обычно фонд государственного/частного сектора, заключающий	Частным сектором от имени государственного сектора; услуга может оказываться	Частным сектором от имени государственного сектора

Recommendation No. 41

<i>Характеристики</i>	<i>Ориентированные на развитие/организационные</i>	<i>Гибридные/смешанные/треугольные</i>	<i>Договорные/коммерческие</i>
	договор на оказание услуг	каким-либо третьим сектором	
Риски	Доноры/инвесторы третьего сектора согласовывают распределение ответственности и риска	Риск частного сектора может частично (или полностью) взять на себя третий сектор	Риски распределены, однако значительный объем рисков должен брать на себя частный сектор
Платежи	Обычно фонды под совместным руководством, в которые стороны делают взносы и из которых затем совершают платежи осуществляющим учреждениям	Оказываемая услуга – может быть концессией (платежи совершаются пользователями услуги), либо единичной затратой государственного сектора, либо сочетанием того и другого	Оказываемая услуга – может быть концессией (платежи совершаются пользователями услуги), либо единичной затратой государственного сектора
Срок реализации	Срок контракта должен быть таким, чтобы подрядчик отвечал за актив в течение периода, отражающего функциональный цикл последнего, и чтобы поставщик мог выплатить все кредиты. Сборы, взимаемые поставщиком с пользователя или государственного сектора, должны быть достаточно низкими, чтобы считаться приемлемыми и доступными, и в то же время позволять подрядчику получить разумную отдачу. Например: 7–10 лет для механизмов оказания услуг в области ИКТ, которые включают в себя соответствующую инфраструктуру 25–30+ лет для крупных инфраструктурных проектов		

3. Модель проектов ГЧП в сфере упрощения процедур торговли

Обычно ГЧП – это договорные и структурные партнерства между государственным сектором (например, государственными ведомствами или министерствами) и частным сектором (например, коммерческими компаниями). В ГЧП может быть задействован «третий сектор» – некоммерческие организации, неправительственные организации (НПО), фонды и/или программы социальной ответственности компаний. Тем не менее с точки зрения правительства эти субъекты играют в ГЧП роль частного сектора. Следует признавать особые ожидания организаций третьего сектора, которые могут выражать их иначе, чем чисто коммерческие партнеры из частного сектора (и для которых, например, приемлема более низкая отдача от инвестиций).

Для целей настоящего руководства стороны договариваются совместно нести риски и обеспечивать финансирование и поддержку натурой, хотя они могут совместно работать и делить оказываемые услуги и все поступающие доходы. Подобный механизм не обязательно регулируется контрактом и как таковой не всегда считается ГЧП.

Ниже будут разъяснены инфраструктурные ГЧП и ГЧП ИКТ, поскольку они являются наиболее типичными проектами ГЧП в сфере упрощения процедур торговли. Кроме того, будут освещены некоторые из широко используемых

договорных подходов, с тем чтобы продемонстрировать смежную структуру ГЧП и обсудить ожидаемые преимущества³.

3.1. Инфраструктурные ГЧП

Инфраструктурные ГЧП зачастую имеют значительный базовый актив, который строится или ремонтируется, а затем обслуживается в рамках договора на оказание услуг. Инфраструктурные ГЧП в сфере упрощения процедур торговли могут включать в себя здания, сети автомобильных или железных дорог, порты и сухие порты, которые способствуют развитию торговли. Обычно это долгосрочные контракты на 20 или 30 лет, которые могут быть еще дольше для проектов, связанных с дорогами или мостами. Поставщик услуг ожидает получить отдачу от инвестиций в форме либо платежей от партнера из государственного сектора, либо сборов, взимаемых с пользователей инфраструктуры, либо сочетания этих двух способов.

3.2. ГЧП ИКТ

В число ГЧП ИКТ могут входить системы «единого окна», веб-сайты для международной торговли, а также вспомогательные элементы ИКТ других проектов, в частности торговые коридоры и объекты комплексного управления границей. Они могут различаться в том плане, что необходимо учитывать неотъемлемые технологические характеристики. Например, постоянные и стремительные изменения означают более короткий функциональный цикл технологических активов. Так, партнеры из частного сектора очень неохотно возьмут на себя договорной риск в ГЧП ИКТ за пределами функционального цикла информационного продукта ИКТ, который может составлять всего 5 или 10 лет. В результате сроки договора могут быть сокращены, а отдача от инвестиций партнера из частного сектора ускорена. Кроме того, с учетом сложности технологии и необходимости интеграции с другими системами ГЧП ИКТ требуют очень четкого составления закупочных и договорных документов, например, в плане того, каким образом будут решаться вопросы, связанные с осложнениями интерфейса, и кто берет на себя подобный риск.

Хотя существуют различные подходы к партнерству, ГЧП в сфере упрощения процедур торговли – это обычно договорные ГЧП, при которых государственный сектор привлекает частный сектор к оказанию услуг, что нередко включает финансирование проекта в обмен на разумную отдачу от инвестиций частного сектора.

3.3. ГЧП модели «разработка, строительство, эксплуатация и передача» (РСЭП)

Самой распространенной формой сотрудничества является модель «разработка, строительство, эксплуатация и передача» (РСЭП). РСЭП – это проект ГЧП, который разрабатывается и строится партнером из частного сектора; долгосрочная эксплуатация этого актива осуществляется главным образом партнером из частного сектора, однако по окончании срока действия договора право собственности на него переходит обратно к государственному сектору. Степень присутствия каждого из этих элементов может быть разной. Таким образом, например, партнер из государственного сектора может выбирать, какие элементы эксплуатации будут выполняться частным сектором, а какие государственный сектор сохранил за собой.

³ Могут существовать другие модели; подробная информация о них приведена в документе ЕЭК ООН «Практическое руководство ЕЭК ООН по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства», ЕЭК ООН, 2008 год.

Recommendation No. 41

Кроме того, модель РСЭП обычно является поэтапной, причем задачи разработки, строительства, эксплуатации и передачи выполняются следующим образом:

- разработка (под руководством частного сектора, к удовлетворению государственного сектора);
- строительство (частным сектором);
- эксплуатация (полностью частная либо с оговоренным уровнем государственной и частной активности);
- передача (от частного сектора обратно государственному сектору).

Имеется множество преимуществ, которые могут побудить государственный сектор привлечь к реализации проекта РСЭП представителей частного сектора. Этап «разработка» представляет инновационный подход частного сектора в выгодном свете и позволяет изучить потенциальные решения, которые ранее, возможно, даже не рассматривались. Он может быть структурирован таким образом, что разработка становится совместным мероприятием государственных органов и частного сектора. Его также можно провести отдельно, например, распределив риски внедрения разработки между группой разработчиков и поставщиком услуг, вместо того чтобы оставлять их партнеру из государственного сектора. Обычно риск проектной концепции берет на себя государственный сектор, а риски конкретного проекта – исполняющий партнер и поставщик услуг.

Этап «строительство» и связанный с ним риск практически всегда берет на себя частный сектор. Это связано с предпосылкой о том, что частный сектор лучше всего справляется с рисками, возникающими на данном этапе, и лучше приспособлен для того, чтобы нести ответственность за своевременную реализацию проекта в пределах выделенного бюджета.

В частности, многие инфраструктурные ГЧП пошли по пути реализации РСЭП, когда партнер из частного сектора «владеет» активом на этапе эксплуатации, однако все чаще спонсоры государственного сектора требуют передачи актива государственному сектору сразу после его завершения и до начала оказания услуги. В особенности это относится к активам, которые считаются стратегическими для государства. Соответствующее время и механизм передачи, а также распределение рисков до этого момента согласовываются в договоре.

Одной из важных черт подхода РСЭП является то, что в случае отмены ГЧП или невозможности для поставщика услуг завершить строительство или начать оказание услуги, актив (или та его часть, строительство которой завершено) находится под контролем государственного сектора и может быть введен(а) в эксплуатацию для оказания требуемых государственных услуг.

Эксплуатация услуги зачастую осуществляется поставщиком услуг из государственного сектора в течение срока действия договора; тем не менее она ограничивается условиями работы и договора.

В. ГЧП в сфере упрощения процедур торговли

В некоторых отраслях характер ГЧП будет одинаковым в пределах всего сектора; например, в сфере энергетики, санитарных услуг или больниц ГЧП каждый раз будет соответствовать одному и тому же подходу. Таким образом, практики могут накопить подробные знания об оптимальной передовой практике. Однако в сфере упрощения процедур торговли ГЧП будут включать в себя целый ряд различных

видов экономической деятельности, каждый из которых имеет собственное распределение рисков и функциональный цикл. Следовательно, для каждого из видов экономической деятельности будет разработана конкретная передовая практика. Связано ли ГЧП с системой «единого окна», торговыми и логистическими коридорами, портами или комплексным управлением границей, характер этих видов деятельности значительно различается, поэтому договорные механизмы скорее всего также будут отличаться друг от друга. Все области по очереди рассматриваются ниже.

1. Системы «единого окна»

В Рекомендации № 33 ЕЭК ООН система «единого окна» определяется как механизм, позволяющий сторонам, участвующим в торговых и транспортных операциях, представлять стандартизованную информацию и документы с использованием единого пропускного канала в целях выполнения всех регулирующих требований, касающихся импорта, экспорта и транзита. Если информация имеет электронную форму, элементы индивидуальных данных должны представляться лишь один раз. Частный сектор может быть задействован в системе «единого окна» либо в качестве строителя и разработчика инфраструктуры ИКТ, либо на уровне эксплуатации и оказания услуги. Система «единого окна» может объединять несколько проектов, в том числе разработку стандартов соответствия, которые должны соблюдаться в рамках оперативного контроля органа «единого окна» (протоколы передачи данных, лицензирование, безопасность, страхование).

Внедрение проекта «единого окна» в рамках ГЧП предполагает несколько шагов. Во-первых, следует определить услуги, оказания которых нужно добиться в результате внедрения системы «единого окна». На данном этапе должен быть проведен анализ интеграции или возможностей обмена информацией с другими объектами «единого окна». Необходимо также определить государственные учреждения, которые будут участвовать в сотрудничестве.

Затем следует классифицировать информацию соответственно ведущему учреждению, отвечающему за объект «единого окна». Это может быть автономная таможенная система, автономная партнерская система трансграничного регулирующего учреждения, система портового хозяйства или система логистического хозяйства. Подобную классифицированную информацию следует определить, проанализировать и согласовать, как указано в рекомендации № 34 ЕЭК ООН: «Упрощение и стандартизация данных для международной торговли».

При подготовке проекта любого договора ГЧП в области систем «единого окна» следует учитывать ряд аспектов. Безусловно, определить цели и услуги необходимо, однако столь же обязательно очертить круг функций, выполняемых партнером из частного сектора (разработка, эксплуатация, техническое обслуживание). Кроме того, в подобном договоре должны быть оговорены финансовые аспекты, в частности то, каким образом будет выплачиваться вознаграждение партнеру из частного сектора и каков будет источник дохода, а также какова будет выгода для конечных пользователей с учетом ожидаемого спроса и откуда будет поступать резервное финансирование в случае низкого спроса.

2. Торговые и логистические коридоры

Коридор – это связующее звено между местом производства продукта и конечным пунктом его назначения, призванное упростить перевозку. Сюда может входить вся

цепь поставок в национальном, региональном и/или международном масштабе. В плане упрощения торговли коридор позволяет согласовать и упростить процедуры между пунктом происхождения и пунктом назначения, что в свою очередь должно расширить возможности торговли.

В коридоре элементы, упрощающие процедуры торговли, могут происходить из весьма разных источников: совершенствование, модернизация и расширение транспортной инфраструктуры (порты, аэропорты, сети железных и автомобильных дорог); интермодальные объекты и процедуры; системы отслеживания груза; системы таможенной информации; регулирование транспорта; процедуры экспорта и импорта продукции; регулирование в сфере торговли; число документов по торговле и тарифам; разработка объектов «единого окна»; и многие другие торговые вопросы. Коридор имеет географический аспект, однако помимо этого может специализироваться на конкретном секторе или продукте. Частный сектор может предоставлять знания для повышения эффективности в плане времени и затрат, в плане продукции, которая является объектом торговли, и/или в плане сокращения узких мест и технических препятствий для торговли. С учетом заинтересованности частного сектора в подобных переменах проект ГЧП может стать актуальным решением с точки зрения финансирования и развития. Чрезвычайно важно, чтобы государственный и частный секторы сделали объект пригодным к справедливому и открытому использованию и поощряли его эксплуатацию всеми сторонами, включая малые и средние предприятия (МСП).

Если в качестве решения для торгового коридора выбрано ГЧП, то участие частного сектора может быть весьма разнообразным. Выбор партнера(ов) будет в значительной степени зависеть от целей и задач созданного коридора и того, каким образом покрытие стоимости этих услуг будет передано конечным пользователям. Этот выбор определит характер и тип ГЧП. Следует отметить, что сторонам как государственного, так и частного сектора необходимо понимать свои обязательства в рамках договора ГЧП, с тем чтобы оно эффективно работало и достигло своей конечной даты.

3. Порты

Морские порты и аэропорты являются ключевыми объектами логистики в международной торговле. Любой порт включает в себя как услуги, так и инфраструктуру, а также, возможно, решения ИКТ. В число различных предлагаемых услуг входят процессы таможенной очистки, лицензирование, погрузочно-разгрузочные работы и хранение груза, а также отслеживание и прослеживание товара. Инфраструктура включает в себя сами терминалы порта, складские и офисные помещения, прилегающие районы (места, находящиеся в непосредственной близости, но географически не являющиеся частью самого порта), оборудование для погрузки и разгрузки груза и другие объекты.

Развивая в рамках своих правительственных функций портовое хозяйство, государственный сектор, возможно, пожелает создать с партнерами из частного сектора ГЧП либо для расширения спектра оказываемых услуг, либо для усовершенствования инфраструктуры, либо для достижения обеих целей. Частный сектор зачастую напрямую заинтересован в подобных проектах, поскольку они могут сделать эти ключевые объекты логистики более эффективными и действенными. Кроме того, частный сектор нередко имеет опыт в других портах и может поделиться передовой практикой со своим партнером из государственного сектора.

4. Комплексное управление границей

Комплексное управление границей – это еще одна область, где сотрудничество между государственными ведомствами и частным сектором посредством ГЧП может повысить эффективность на границе страны к выгоде ее торгового сообщества. Оно может включать в себя компании по разработке программного обеспечения и оказанию услуг в области ИТ. Для того чтобы эта координация происходила нормально, важно обеспечить создание общей технической платформы. Необходимо не только задействовать многие ведомства внутри правительства, но и обеспечить участие частного сектора в разработке и осуществлении управления границей и сотрудничества⁴. В то же время важно учитывать потенциальные вопросы совместимости и прав на интеллектуальную собственность (ПИС) и рассматривать пути их решения.

С. Техничко-экономическое обоснование

1. Введение: стратегическое обоснование

Участие частного сектора в мерах по упрощению процедур торговли должно повышать качество оказываемых услуг. В то же время необходимо предпринимать усилия и создавать механизмы для обеспечения транспарентного оказания услуг. Более того, сам договорный механизм должен быть разработан таким образом, чтобы сокращать препятствия для торговли и поощрять поставщика услуг к использованию инноваций в целях сокращения препятствий для торговли.

В данном контексте необходимо подготовить первоначальное технико-экономическое обоснование. В этот процесс должно входить проведение консультаций с выявленными заинтересованными субъектами, которое является одним из ключевых инструментов повышения транспарентности, эффективности и действенности⁵. Процесс консультаций следует использовать для того, чтобы повысить эффективность руководства, регулирования и управления и в то же время избежать просчетов и конфликтов интересов.

Важно поощрять транспарентность с самого начала проекта. Хотя некоторые данные технико-экономического обоснования могут оставаться конфиденциальными и не раскрываться партнером из государственного сектора, например из коммерческих соображений или в целях максимального повышения конкурентных преимуществ, все же следует обнародовать как можно большую часть обоснования, с тем чтобы обменяться мнениями и провести обсуждения с заинтересованными субъектами. Транспарентность и подотчетность являются наилучшими средствами борьбы с коррупцией. Одним из признаков транспарентности является доступ к информации.

В подобную информацию должны входить:

- четко сформулированная бизнес-цель – зачем нужна реализация данного проекта? (На этом этапе не следует определять, является ли проект ГЧП.);
- спектр услуг, включенных в договор;

⁴ См. WCO Research Paper No.2 on Coordinated Border Management from June 2009, section 5.

⁵ См. Рекомендацию № 40 ЕЭК ООН: Подходы к консультациям, 2014 год.

Recommendation No. 41

- согласованные и намеченные к достижению объем поступлений, выгода и уровень эффективности, а также стоимость проекта и запланированные платежи;
- использование правительственных субсидий, гарантий и других видов финансовой поддержки, включая принятие значительного риска; и
- создание механизмов сокращения коррупции, снижения неэффективности и защиты от преследования личных интересов (например, ИТ-решения, надзорное учреждение, системы проверки).

2. Модель готовности

В рамках подготовки технико-экономического обоснования важно суметь выявить, оценить и представить в количественной форме возможные риски, связанные с каждым из определенных вариантов. Задача заключается в том, чтобы провести полный анализ рисков, связанных с традиционным (т.е. не ГЧП) подрядом, в противовес рискам, связанным с ГЧП, поскольку последние зачастую не понимаются в полной мере.

В число рисков входят не только риски государственного сектора, но и риски, которые могут удержать партнера из частного сектора от подачи заявки на проект (или даже помешать ему в этом). Одним из таких рисков являются существующие в стране условия организации подрядных работ и отношение к использованию частного сектора для оказания государственных услуг. С этой целью очень важно провести обзор модели зрелости/готовности ГЧП. Он включает в себя семь ключевых элементов и касается зрелости мышления в отношении ГЧП (привлечение частного сектора) в государственном секторе, удобства ведения предпринимательской деятельности и экономических и экологических факторов, а именно:

- Благоприятная основа (надлежащая законодательная база и государственные служащие, осведомленные о ГЧП).
- Удобство ведения предпринимательской деятельности (насколько просто учредить в стране торговое предприятие, т.е. количество дней, потребность в местных партнерах).
- Политическая позиция – имеют ли (или разделяют ли) политики и гражданские служащие убеждение в том, что частный сектор может играть определенную роль в оказании государственных услуг.
- Денежные рынки: в каком состоянии находится финансовый рынок? Насколько местные финансовые учреждения знакомы с концепцией ГЧП? Насколько быстро они будут оценивать запросы на финансирование и реагировать на них? Каким образом они будут оценивать риск? Будут ли процентные ставки разумными или чрезмерными, что сделает проекты нерентабельными?
- Состояние экономики: каким образом частный сектор сможет защитить свой поток прибыли в случае наступления периода высокой инфляции? Подходящий ли сейчас момент для инвестиций в местный рынок?
- Наличие и опытность инвесторов: имеется ли широкий выбор инвесторов и кто они такие? Приведет ли предложение к инвестициям в страну, которые в конце концов будут изъяты из экономики? В какой степени инвесторы понимают бизнес-модель?

Recommendation No. 41

- Наличие компетентных поставщиков услуг: в какой степени строители и операторы присутствуют на местном уровне? Имеется ли в наличии рабочая сила? Какой уровень подготовки потребуется для того, чтобы вывести сотрудников на надлежащий уровень компетентности? Имеются ли в наличии какие-либо финансируемые программы или субсидии для создания компетентности на местном уровне и открытия предприятия, и будет ли местный поставщик услуг иметь к ним доступ? Сколько имеется опытных компетентных трудящихся, прямо задействованных в других проектах? Столкнется ли проект с большим или меньшим числом рисков, чем конкурирующие проекты ГЧП, реализуемые в других местах?

Передовая практика будет состоять в том, чтобы провести две оценки: первую на основе внутреннего рынка, а вторую – на основе международного рынка. Итог оценок дает заинтересованным субъектам возможность оценить риск неудачи проекта, и эти данные можно ввести в технико-экономическое обоснование как часть оценки издержек за весь срок реализации с поправкой на риски, которая проводится в рамках экономической оценки. Итог не определит вероятность успеха или неудачи ГЧП, однако укажет области риска и позволит практикам учесть их при разработке модели совместного несения рисков и установке любых договорных ограничений.

3. Экономическая оценка

Для принятия решения о способе оказания конкретной услуги или реализации конкретного проекта правительствам и частному сектору следует провести анализ соотношения цены и качества, в котором рассматриваются разнообразные варианты оказания услуги или реализации проекта государственным и частным сектором.

Анализ соотношения цены и качества – это оценка издержек и выгод проекта. Это количественная оценка проекта ГЧП, в которую входят затраты на разработку, строительство и эксплуатацию, включая модернизацию и техническое обслуживание, а также на финансирование, ведение деловых операций и другие расходы на управление подрядом. При оценке соотношения цены и качества следует также рассмотреть конкретные преимущества, получаемые в результате реализации проекта ГЧП, такие как усовершенствование оказания услуги и предсказуемые изменения в требованиях к конечным пользователям. В то же время для достижения оптимального соотношения цены и качества в проектах необходимо учитывать варианты и направления и сравнивать их со спецификацией первоначального проекта (в плане технических требований, технологии, методологии).

Анализ должен также включать в себя исследование экономического воздействия (не просто создание объекта, но и влияние на саму экономику, например на местную географическую единицу). Оно проводится с использованием дефлятированных поступлений наличными и посредством расчета эквивалентного ежегодного сбора.

Анализ должен показать, обеспечивает ли подход ГЧП оптимальное соотношение цены и качества и, исходя из оценки издержек за весь срок реализации с поправкой на риски, является ли он наилучшим вариантом по сравнению с подходом государственного сектора.

Цель заключается в том, чтобы выявить проект, обеспечивающий наилучшее соотношение цены и качества. Оценка основана на подсчете издержек за весь срок реализации, начиная с затрат на предварительную проектную разработку и наращивание капитала и операционных расходов в течение срока действия договора и заканчивая расходами на выход из проекта. Все издержки и выгоды соотносятся

Recommendation No. 41

друг с другом в те годы, когда они возникают, а затем дисконтируются до определенной даты с использованием согласованной скидки. Для получения оценки издержек за весь срок реализации с поправкой на риски сюда же необходимо добавить затраты, связанные с рисками и их смягчением.

Для нахождения оптимального инвестиционного решения данный процесс должен основываться на наилучших доступных объективных данных и четко определенном и стандартизированном процессе (см. приложение С.1. Факторы соотношения цены и качества).

Одним из преимуществ ГЧП является то, что частный сектор может предлагать инновационные решения, варианты и направления, которые, в зависимости от правил материально-технического обеспечения, могут учитываться и сравниваться со спецификацией первоначального проекта (в плане технических требований, технологии, методологии). Если решение соответствует спецификации, основанной на результатах, и обеспечивает оптимальное соотношение цены и качества, то следует рассмотреть возможность применения более инновационного или альтернативного подхода.

В том случае, если процесс подачи заявок используется в каком-либо инфраструктурном проекте или проекте, реализуемом на концессионной основе, для отбора участника из частного сектора, то эффективность повышается путем выбора наилучшего предложения с точки зрения технического решения, необходимого бюджета, возможности практической реализации, качества и разнообразия оказываемых услуг и соответствия экологическим стандартам и/или требованиям общества. Наилучшее решение, выигравшее тендер, уменьшает риски проекта (это не обязательно самый дешевый проект).

При расчете соотношения цены и качества для различных типов проектов ГЧП в сфере упрощения процедур торговли, каждый из которых имеет свои сложности, следует учитывать особые факторы. Соотношение цены и качества зависит от оценки рисков, распределения рисков (государственный или частный сектор), длительности проекта ГЧП, спроса и источников поступлений для проекта (например, налоги, субсидии, оплата потребителями).

Для выявления решения, обеспечивающего оптимальное соотношение цены и качества, следует проанализировать ряд вариантов. Финансовый источник инвестиций должен исходить от частного сектора в форме задолженности или доли, а также источника поступлений, с помощью которых инвестиция будет окуплена (в форме налогов, пользовательских сборов или платы за услуги). Тем не менее финансовый источник инвестиций более тесно связан с рисками проекта ГЧП, а источник поступлений – с бизнес-моделью и обеспечиваемым проектом ГЧП соотношением цены и качества. Проекты ГЧП позволяют соединить лучшие черты обоих подходов: частный сектор привносит условия эффективности (снижение затрат, выделение ресурсов и повышение прибыльности), ориентацию на клиента и качество услуг, тогда как государственный сектор обеспечивает защиту общих интересов, планирование и регулирование.

Для полноты картины рекомендуется подготовить две модели издержек: одну с учетом оказания услуги государственным сектором, широко известную как компаратор государственного сектора (КГС), а вторую – для частного сектора, часто называемую справочной заявкой.

4. Осуществимость

Помимо оценки соотношения цены и качества в технико-экономическом обосновании необходимо проанализировать осуществимость проекта с финансовой точки зрения. Правительства должны изучить вопрос о том, каким образом будет финансироваться проект и будет ли в наличии достаточный объем средств для платежей поставщику услуг в течение всего срока действия договора. Может оказаться так, что бюджетные или иные финансовые ограничения будут означать, что единственным доступным правительству вариантом станет поиск внешнего финансирования, в частности через ГЧП. В тех случаях, когда платежи ожидаются от пользователей, сборы должны устанавливаться на доступном ценовом уровне в целях поощрения участия конечных пользователей.

В некоторых случаях может наблюдаться конфликт между проектом, который обеспечивает оптимальное соотношение цены и качества на всем протяжении действия договора, и проектом, который наиболее эффективен с экономической точки зрения с учетом годового объема затрат. В идеале осуществление проекта должно самоокупаться за счет получаемых поступлений. Если имеются чистые издержки и отсутствует бюджетная поддержка правительства (например, в виде субсидий), но проект играет жизненно важную роль в содействии экономическому росту, следует рассмотреть другие варианты финансирования, такие как привлечение третьего сектора. Если нет ни бюджетной поддержки, ни финансирования со стороны третьего сектора, то следует рассмотреть варианты сокращения издержек (сюда может входить уменьшение сферы охвата, смягчение требований к результатам или снижение уровня эффективности). Если проект по-прежнему не удается разработать таким образом, чтобы продемонстрировать его безубыточность в перспективе или даже возможность получения прибыли (т.е. возврата на вложенный капитал поставщику(ам) услуг из частного сектора), тогда от его реализации стоит отказаться. Такой проект не будет ни осуществимым, ни рентабельным.

Еще одной причиной возможной нехватки финансирования являются объявленные взносы, которые могут не реализоваться. Примером этого может быть торговый коридор, в котором участвуют несколько стран, и одна из стран либо решает не выполнять свою часть сделки, либо больше не может позволить себе делать взносы на единичные затраты.

Для полноты картины рекомендуется подготовить две модели издержек: одну КГС и одну справочную заявку.

5. Благое управление

Благое управление включает в себя потребность в четкой, предсказуемой и легитимной институциональной основе, располагающей достаточным объемом ресурсов. Сюда входит повышение осведомленности общественности посредством проведения консультаций по вопросам относительных издержек, выгод и рисков ГЧП и государственных закупок. Кроме того, к нему относится потребность поддержания ключевых институциональных функций и обязанностей (в целях обеспечения разумного процесса закупок и четкой иерархии подотчетности), а также необходимость четких, транспарентных и выполняемых нормативно-правовых актов, которые не являются чрезмерными. Транспарентный бюджетный процесс сводит к минимуму финансовые риски и обеспечивает добросовестность закупочной деятельности в ГЧП, при которой обнародуются все издержки и потенциальные

обязательства, а также потребность в обеспечении добросовестности закупочной деятельности⁶.

Обеспечение надлежащих стандартов благого управления является одним из ключевых предварительных условий поиска средств частного сектора или третьего сектора для совместного финансирования проектов. Во многих случаях может быть желательно, чтобы ГЧП функционировало в рамках собственных структур данной страны. Если партнер из частного сектора или третьего сектора соглашается на такое использование национальных систем, то доверительные гарантийные обязательства партнера из частного сектора или третьего сектора потребуют от них той же тщательности. Очевидно, что, если частный сектор вступает в договорные отношения с надгосударственным или трансграничным учреждением, возникают дополнительные соображения.

Срыв договора наиболее вероятен при отсутствии благого управления. Механизмы управления в рамках договора должны быть надежными, а их соблюдение – неукоснительным. В рамках процесса подготовки договора следует принять решение о необходимости наличия договоренности относительно уровня и типа информации, которая подлежит публикации в течение срока действия договора. Заинтересованные субъекты должны получать следующие сведения:

- регулярную информацию о ходе осуществления договора;
- информацию о любых изменениях договора или спецификации с момента подписания договора; и
- информацию о любых действующих параллельных соглашениях, включая правительственные гарантии.

В силу всех этих причин партнерам важно создать эффективные системы и инструменты сбора данных в целях мониторинга проектов ГЧП. Обнародование информации должно стать стандартной практикой, которая осуществляется естественным образом и при которой информация доступна без какого-либо специального запроса.

Тендерная процедура является одним из ключевых этапов ГЧП; она должна быть открытой, справедливой, равноправной и транспарентной, с тем чтобы обеспечивать эффективность на всех стадиях отбора партнера из частного сектора. В число этих стадий входят подготовка тендера, подготовка заявки, подача заявки, оценка заявки и заключение договора по результатам тендера. Национальная нормативно-правовая основа будет играть значительную роль в этой процедуре; при этом следует соблюдать осторожность, поскольку нередко отсутствие четкого определения границ и сферы охвата ГЧП может поставить под угрозу действительность договора.

D. Основные аспекты ГЧП в сфере упрощения процедур торговли, подлежащие рассмотрению

Одним из преимуществ ГЧП является то, что участвующие партнеры могут совместно нести риски проекта. В идеале каждая из сторон должна делать то, что у

⁶ См. работу ОЭСР по состоянию на март 2015 года: www.oecd.org/governance/oecdprinciplesforpublicgovernanceofpublic-privatepartnerships.htm, а также работу Всемирного банка по состоянию на март 2015 года: <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/WBIPPIAFPPReferenceGuidev11.0.pdf> и работу Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции по состоянию на март 2015 года: www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf.

Recommendation No. 41

нее лучше всего получается, с тем чтобы риски были закреплены за той стороной, которая может наиболее эффективно минимизировать их. Перечень совместных рисков должен входить в договор, четко определяя их принадлежность. На нижнем уровне каждый риск должен быть закреплен за конкретной стороной (т.е. никакие риски не должны быть «общими»), что вносит ясность в вопрос о том, кто отвечает за смягчение рисков и управление ими.

Государственный сектор должен сохранить за собой право расторгнуть договор вследствие ненадлежащего оказания услуг или неисполнения обязательств. Если договор касается ГЧП модели РСЭП, то базовый актив находится в ведении партнера из частного сектора, и для того, чтобы правительство могло вернуть его себе, необходимо положение о передаче.

В любом типе проекта ГЧП распределение рисков и управление ими имеют ключевое значение для обеспечения ответственности и подотчетности. Для этого необходимо учитывать несколько аспектов, в том числе цели проекта, финансирование или финансирующую структуру на всем протяжении срока действия контракта, согласованные стандарты качества услуги, изменения спроса и ценность активов по окончании договора.

Общие соображения по учету рисков изложены в приложении 3, а также включены в приложение 1. Кроме того, наиболее общие риски подробно рассмотрены ниже.

1. Отдача от инвестиций

Договорные проекты ГЧП реализуются между государственным и частным секторами. Последний участвует в проектах ГЧП, ожидая разумной отдачи от инвестиций. За исключением проектов с участием организаций третьего сектора, деловая модель проектов ГЧП обычно основана на способности частного сектора получать отдачу и на рентабельности проекта (для конечных пользователей) в течение всего периода. Для оказания услуги и создания дополнительных денежных потоков помимо проведения полного анализа соотношения цены и качества и использования оценки издержек за весь срок реализации с поправкой на риски необходимо также тщательно рассматривать коммерческие положения договора, связанные с механизмами платежей и вознаграждения, условиями присоединения к проекту и выхода из него и свободами, правами и ограничениями подрядчика (частный сектор).

2. Нехватка средств

ГЧП подвергаются угрозе неудачи из-за недостаточного финансирования. Если проект получает государственную поддержку, то необходимо определить объем государственного финансирования, имеющегося в рамках национального (или регионального либо надгосударственного) бюджета. Государственному органу следует обеспечить общее финансирование, необходимое для поддержки проекта, до его начала.

В рамках ГЧП, где платежи взимаются с конечных пользователей, может появиться необходимость субсидирования проекта. Государственный сектор зачастую регулирует размер платежей, которые могут взиматься с конечных пользователей. Важно оценить, в какой степени подобное регулирование может привести к снижению уровня поступлений. В зависимости от характера ГЧП государственный сектор может быть готов пополнять дефицит доходов. Необходимость в любом

Recommendation No. 41

пополнении, а также его величина и причина должны быть выявлены и оговорены до подписания договора.

Например, государственное ведомство может подписать с подрядчиком из частного сектора соглашение, в котором содержится оговорка о скользящих ценах, призванная смягчить воздействие инфляции в течение срока действия договора. Основа может быть та же, что используется правительством для внутренних целей, и в этом случае, если внутреннее финансирование осуществляется на прежнем уровне в течение всего срока действия договора и средства имеются, нехватки в финансировании возникнуть не должно. Однако если основа финансирования меняется или правительство применяет иную скользящую шкалу инфляции, то у государственного ведомства может не оказаться средств для поддержки договора. Если ведомство ходатайствует о предоставлении дополнительных средств, но их поступления не ожидается, то государственный сектор может быть вынужден пересмотреть условия или перестать выполнять свои обязательства.

Если анализ осуществимости выявляет нехватку средств, то предлагается предпринять следующие шаги:

- изыскать дополнительные ресурсы для поддержки проекта (из внутренних или внешних источников);
- пересмотреть проект в поисках возможности корректировки сферы охвата или спецификации для снижения общих затрат;
- рассмотреть другие или смешанные механизмы взимания пошлин и бюджетной поддержки;
- пересмотреть условия первоначального договора;
- если нет возможности ликвидировать дефицит бюджета, принять четкое решение об отказе от реализации проекта.

3. Срок действия договора

При согласовании срока действия договора о ГЧП необходимо принимать во внимание три соображения: инвестиционные затраты, рентабельность и функциональный цикл актива.

На продолжительность периода времени, необходимого поставщику услуг для выплаты своей задолженности и получения разумной отдачи, влияет потребность в сохранении доступности цен. Договор на крупный инфраструктурный проект обычно действует дольше, поскольку для возвращения первоначальных инвестиций и получения разумной отдачи необходим более длительный период времени. Чем раньше поставщик услуг из частного сектора может выплатить кредит, тем меньше его общая стоимость, что потенциально улучшает отдачу, получаемую поставщиком услуг. Это зависит от того, сколько конечные пользователи и правительство могут позволить себе или готовы платить. Если в начале проекта финансовое моделирование показывает, что возможен более короткий срок действия договора, то следует рассмотреть этот вариант с учетом всех факторов, хотя это и не обязательно наилучший выход.

4. Тендерная процедура

Важно привлекать к работе специалистов по закупкам, которые понимают как развитие передовой практики, так и подводные камни заключения договоров с ГЧП. Государственному сектору важно подготовить и выпустить полную и четкую документацию, в которой описывается:

- деловая потребность;
- требуемая услуга;
- процесс закупок; и
- методология оценки и анализа высокого уровня.

Для обеспечения эффективной конкуренции целесообразно привлечь как минимум трех претендентов. Участие более чем одного–двух претендентов должно способствовать повышению качества заявок и конкурентным ценам. Однако чрезмерное количество претендентов имеет побочный эффект неуправляемости в силу сложности и затратности многих ГЧП. Это может потребовать от государственного сектора проведения мероприятия по «созданию рынка», в частности конференции претендентов, на которой заинтересованные компании, как внутренние, так и международные, могут встретиться и, возможно, объединиться в консорциумы.

Инвестиции со стороны компаний, занимающихся подготовкой заявок, могут быть весьма значительными, поэтому важно обеспечить их тщательную проверку и оценку. Претенденты должны располагать равными возможностями в плане представления, обсуждения и разъяснения своих заявок. Несмотря на предоставление равных возможностей, претендентам не следует злоупотреблять выделенным им временем.

С учетом передового опыта в договоры о ГЧП рекомендуется включать иерархию приоритетов по регламентирующей документации и информационным продуктам, в которой должен содержаться план или ряд спецификаций, четко определяющий требования правительства (причем в максимально возможной степени на основе результатов), а также составленные графики выполнения этих требований поставщиком услуг. Когда такой подход к договору является приемлемым в рамках соответствующей юрисдикции, его следует поощрять, поскольку он сохраняет основанные на результатах требования государственного сектора, а также обеспечивает некоторые удобства с точки зрения используемого метода или механизма оказания услуги.

5. Барьеры в торговле

Важно, чтобы частному сектору запрещалась такая эксплуатация услуги, которая создаст или может создать препятствия для торговли. Эти препятствия могут принимать форму сборов (плата за проезд, пошлины) или физическую форму, в частности тщательных физических досмотров или времени, связанного с административными формальностями, необходимыми для прохода через пограничные посты. При подготовке договора важно думать на перспективу и четко формулировать все подобные соображения.

6. Сотрудничество соответствующих сторон

Некоторые проекты, в частности предусматривающие систему «единого окна», потребуют сотрудничества между несколькими государственными ведомствами в целях создания новой услуги, связанной с пересечением границы. Этим ведомствам необходимо осуществлять координацию друг с другом, а также со всеми партнерами из частного сектора и другими заинтересованными субъектами. Для решения этого вопроса было бы целесообразно провести оценку рисков партнеров и четко определить взаимоотношения, права, обязанности и обязательства каждого из них.

Как указано в Рекомендации № 33 ЕЭК ООН, важно по возможности обеспечить полное участие всех соответствующих государственных ведомств на самых ранних этапах процесса.

7. Отношение общественности

Открытое использование частного сектора может привести к отторжению со стороны конечных пользователей, особенно если они считают, что частный сектор несправедливо наживается на договорных соглашениях. В некоторых случаях результатом этого могут стать проблемы, несоблюдение и уклонение.

Государственные органы обычно берут на себя риск применения административного законодательства и законодательства о закупках. Подобное распределение рисков может привести к ситуации, когда партнеры из частного сектора начнут проявлять повышенную активность, предлагая стороне государственного сектора различные идеи партнерства, но не учитывая правовых последствий и даже надеясь получить через это партнерство какое-либо эксклюзивное право. В данном случае государственный орган рискует нарушить принципы транспарентности и недискриминации.

Пока правила ГЧП не определены достаточно четко, партнеры из частного сектора могут рассматривать ГЧП как способ получить конкурентное преимущество на рынке без необходимости принимать участие в конкурсе на смежные проекты (посредством заключения государственных договоров). Государственные органы могут быть убеждены в том, что они вправе выбирать партнеров из частного сектора по своему усмотрению. Тот факт, что правовой риск обычно ложится на партнера из государственного сектора, побуждает частные фирмы осуществлять торговлю с государственными органами. Однако неясно, является ли результат подобных действий более благоприятным для торговли (в целом), чем торговля с государственными органами на основе транспарентных процедур закупок.

Вариантами решений могли бы стать учет всех правовых вопросов, касающихся предлагаемой темы, а также как можно более раннее включение всех заинтересованных сторон (особенно конечных пользователей) в процесс на основе соответствующих консультативных подходов (см. Рекомендацию № 40 ЕЭК ООН)

8. Защита коммерческой и чувствительной информации

Хотя основным принципом должно быть полное раскрытие информации между сторонами договора о ГЧП, все же необходимо иметь надлежащие гарантии во избежание обнародования сведений, которые должны оставаться

конфиденциальными. Иногда государственному органу может быть законодательно запрещено раскрывать определенную информацию (например, данные о здоровье и благосостоянии населения) в зависимости от характера затрагиваемого рынка, или же национальный закон может требовать получения предварительной санкции суда на ее обнародование. В более общем плане не должна раскрываться коммерчески чувствительная информация, которая может воспрепятствовать справедливой конкуренции в рамках существующего или будущего ГЧП в сфере упрощения процедур торговли.

Одним из примеров этого может быть наличие двух конкурентов за один контракт, когда информация, возникающая в одних договорных отношениях, может повлиять на конкуренцию в других договорных отношениях. С учетом необходимости применения основополагающего принципа полного раскрытия информации и во избежание злоупотреблений данным типом изъятия необходимо применять закон, разрешающий любые исключения из упомянутого принципа, наряду с описанием информации, которая может скрыта, и категорий уполномоченных и неуполномоченных лиц, которым разрешается использовать эти данные.

9. Риски в ГЧП ИКТ

Вопрос о данных (в том числе владение, хостинг, операции по управлению, архивация, извлечение и раскрытие) является еще одним важным аспектом ГЧП ИКТ. Данные не должны быть общедоступными и должны соответствовать как местным законам о неприкосновенности частной жизни, так и любому другому соответствующему законодательству, касающемуся доступа к информации. Доступ государственного сектора к данным по мере необходимости имеет ключевое значение для нормального функционирования правительств.

Владение данными должно быть совместимым с национальным законодательством, регулирующим этот вопрос, и поэтому варьирует от страны к стране. Для эффективного внедрения ИКТ выбор места, где происходит управление данными, их техническое обслуживание и распределение, может диктоваться потребностями частного сектора в использовании данных. Тем не менее в целях обеспечения безопасности и неприкосновенности данных окончательная ответственность за них должна лежать на государственном секторе. В зависимости от национального законодательства по данному вопросу конечный пользователь, первоначально предоставляющий информацию, может считаться законным владельцем данных, и иногда бывает необходимо разрешить этой стороне пользоваться некоторыми правами, такими как: а) доступ к своим данным; б) проверка точности, надлежащего технического обслуживания и обновления данных; и с) сохранение их конфиденциальности. Такие структуры, как национальные учреждения по защите данных, могут помочь в разрешении конфликтов, возникающих между владельцем, администратором и стороной, ответственной за хранение данных.

Может случиться так, что поставщик захочет скопировать данные на свои серверы в целях создания резерва. При заключении договора с частным сектором правительство должно тщательно рассмотреть вопросы доступа к серверам и использования, хранения и уничтожения данных. Не следует недооценивать важность этих вопросов. Например, если правительство не желает, чтобы данные хранились на серверах в другой стране, оно должно четко разъяснить это поставщику услуг. Подобные ограничения могут негативно отразиться на цене и должны рассматриваться на этапе обоснования проекта.

Recommendation No. 41

Если эти вопросы не решаются, то риск потери или недоступности данных следует включить в обоснование, а затраты, связанные с рисками для данных (их недоступностью, неточностью или потерей), должны быть отражены в оценке рисков.

При подготовке закупочной деятельности и составлении договора необходимо выбрать между государственным и частным секторами, определив, кто из них будет стороной, ответственной за курирование, сбор, использование, техническое обслуживание и раскрытие данных. Было бы целесообразнее возложить эту ответственность на партнера из государственного сектора. Это подразумевает, что правительство сохранит постоянный доступ к серверам даже после окончания срока действия договора, несмотря на какие бы то ни было притязания партнера из частного сектора. Однако необходимо соблюдать осторожность, поскольку обычно частный сектор владеет более развитыми знаниями и навыками в области предоставления программного обеспечения и оборудования.

В случае банкротства партнера из частного сектора государственному сектору нужно будет продолжать использовать системы, на которых хранятся данные о торговле. Эта необходимость должна быть рассмотрена в ходе переговоров и должным образом оговорена в договоре. Следовательно, желательно, чтобы право на владение могло передаваться из рук в руки. Если держателем лицензий в ГЧП является партнер из частного сектора, то необходимо предусмотреть механизмы их получения государственным сектором после окончания срока действия договора или обеспечить их передачу новому партнеру из частного сектора, выбранному по результатам следующего тендера.

Наконец, когда заключается договор с новым поставщиком услуг из частного сектора, то соответствующие данные должны свободно передаваться новому поставщику без коммерческих или технических препятствий со стороны предыдущего партнера из частного сектора. Подобные соображения необходимо учесть в ходе проведения тендера и составления договора.

10. Правовые аспекты

С ГЧП связан целый ряд правовых рисков. Организация ГЧП обычно затрагивает несколько разных видов права (договорное право, административное право и т.д.).

Правовая основа многих стран также может стать потенциальным источником риска. При подписании странами различных торговых договоров в них обычно определяются директивные органы, посредники и арбитры, а также пути разрешения конфликта. Даже если в конкретном договоре не предусмотрены соответствующие положения или возникает противоречивая ситуация, всегда можно опереться на международные торговые соглашения, сигнатарием которых является принимающая страна.

Например, некоторые страны требуют от компаний, расположенных на их территории, соблюдать определенные правовые обязательства вне зависимости от того, где они осуществляют свою деятельность. Таким образом, партнеру из частного сектора, подающему заявку на тендер по закупкам, возможно, придется соблюдать не только те правовые ограничения, которые оговорены в условиях тендера, но и те, что касаются страны, связанной с его головным офисом. Это может как обеспечить дополнительные гарантии для

государственного сектора, объявляющего тендер, так и привести к многочисленным ограничениям для претендента из частного сектора.

Критические проблемы возникают тогда, когда проект по упрощению процедур торговли требует подписания договора сторонами, находящимися в разных юрисдикциях. Если страны находятся в разном и, возможно, тяжелом экономическом положении либо характеризуются различными мерами политики или правовыми системами, потенциальным поставщикам услуг необходимо изучить эти риски на ранних этапах процесса закупок. Если существует вероятность того, что обязательства или система руководства создадут проблемы управления, то участникам тендера следует учесть их в модели действия факторов риска.

ГЧП в сфере упрощения процедур торговли с большей степенью вероятности будет успешным, если будет соответствовать установленным правилам заключения договоров. Для того чтобы ГЧП в сфере упрощения процедур торговли приносило прибыль, необходимо оценить техническую и экономическую осуществимость проекта. Качественные и количественные факторы оценки проекта необходимо рассматривать в соответствующем нормативном контексте, неизменно при обеспечении благого управления и в рамках эффективных механизмов надзора, мониторинга и контроля.

Е. Управление ГЧП и упрощением процедур торговли

Неудачи многих проектов обусловлены неэффективным управлением. Благое управление – это не только применение руководства по передовой практике, но и эффективно работающие и опытные специалисты по осуществлению контрактов, способные на равных вести переговоры с поставщиками услуг из частного сектора. Ниже приведены примеры внутристрановой помощи и поддержки, которые могут оказываться в процессе создания ГЧП и приобретения через него различных услуг, а также описан механизм посткоммерческого мониторинга и оценки, необходимый для поддержания соотношения цены и качества.

1. Подразделения по ГЧП

Подразделением по ГЧП может быть как отдельное подразделение в рамках центрального правительства, обслуживающее все ведомства, так и централизованная структура с дополнительными отдельными подразделениями в ведомствах, реализующими проекты ГЧП для поощрения, координации и развития ради общего блага. В странах с федеративной системой может существовать федеральное подразделение (или подразделения) по ГЧП, а также подразделение на уровне каждого штата или провинции. Подразделению(ям) по ГЧП следует систематизировать и распространять передовую практику и накопленный опыт в области закупок и договоров.

Поэтому чрезвычайно важно выяснить, имеется ли подразделение по ГЧП, ответственное за проверку или поддержку проектов, а также за определение и разработку местных правил, нормативно-правовых актов и законодательства. При наличии подразделения по ГЧП один из сотрудников обычно занимается проведением экспертных консультаций по одному или нескольким проектам ГЧП.

Recommendation No. 41

114. Применительно к упрощению процедур торговли иногда оказывается, что подразделения по ГЧП весьма хорошо разбираются в вопросах инфраструктурных или концессиональных ГЧП и знакомы со здравоохранением, энергетикой, транспортом или ИКТ. Тем не менее обычно они не являются специалистами в области упрощения процедур торговли и целей межправительственных или международных органов и не имеют соответствующего опыта.

115. Кроме того, хотя документы и руководства по передовой практике Всемирной торговой организации (ВТО) признаны в качестве основы для стабильного управления упрощением процедур торговли во всем мире, специалист-практик широкого профиля в области ГЧП с ними незнаком. Поэтому именно специалисты в сфере упрощения процедур торговли должны обеспечить, чтобы никакое ГЧП не противоречило ВТО и другой передовой практике, признанной на международном уровне, в то время как специалист в области ГЧП будет отвечать за соблюдение надлежащей процедуры в отношении поиска и мониторинга поставщиков услуг ГЧП, а также руководства ими.

116. Ключевые цели подразделения по ГЧП будут разными в зависимости от местных условий и той степени, в которой принципы ГЧП уже внедрены в конкретный рынок. Подразделениям по ГЧП по возможности следует вести совместную работу, невзирая на национальные границы, с тем чтобы обеспечить обмен передовой практикой как в международном масштабе, так и внутри страны. При этом они должны создавать благоприятные условия для трансграничных и надгосударственных ГЧП. В функции подразделения по ГЧП, в частности, входят:

- поощрение и координация;
- разработка и распространение передовой практики;
- расставление приоритетов в отношении схем, на которые необходимо финансирование;
- привлечение экспертов по рассмотрению для мониторинга качества выполняемых проектов; и
- объединение партнеров (инвестиции и оказание услуг).

Эффективное выполнение этих функций подразделениями по ГЧП принесет значительные преимущества в процессе достижения целей ГЧП.

В то же время следует отметить, что создание подразделения по ГЧП не является необходимым или предварительным условием для успешной программы ГЧП. Подразделения по ГЧП испытывают трудности, когда:

- политики старшего уровня не поддерживают программу ГЧП;
- закупочная деятельность по созданию инфраструктуры и капитальному строительству не является прозрачной или конкурентной;
- координация внутри правительства налажена слабо;
- трансграничное сотрудничество ограничено или отсутствует.

2. Мониторинг и оценка

Одной из отличительных особенностей договора о ГЧП является то, что потоки доходов не гарантируются. Вместо этого поставщик услуг ГЧП получает вознаграждение в соответствии с качеством и уровнем оказываемой услуги по сравнению с предусмотренной услугой. В принципе модель, подкрепляющую результативность работы и режим оплаты, необходимо создавать с самого начала закупочной деятельности. Реальный механизм, используемый на протяжении всего срока действия договора, согласовывается и окончательно дорабатывается до его подписания. Договор и процедуры управления должны допускать изменения механизма в соответствии с предусмотренным в договоре сводом правил.

Фактический мониторинг результатов должен быть прозрачным, и сторонам следует регулярно встречаться для принятия решений о характере и причине неудач. Если уровень эффективности таков, что его результатом становятся вычеты из платежей, то размер этих вычетов должен быть согласован между сторонами. Любые спорные «сбои при обслуживании» не ведут напрямую к вычетам, а должны быть переданы соответствующему руководящему органу и рассмотрены в рамках предварительной согласованной процедуры в целях урегулирования ситуации. Механизм должен предоставлять органу власти и поставщику услуг ограниченную гибкость в его применении. Например, механизм может использоваться только в качестве инструмента оценки и повышения эффективности на начальном этапе проекта (который обычно занимает до одного года) и не приводит к финансовым вычетам.

Систематические сбои не должны поощряться, поэтому механизм должен увеличивать воздействие по мере повторения сбоя или его сохранения в течение длительного времени. В то же время механизм должен предусматривать периоды «исправления ошибок», во время которых можно устранить недостатки и за которые не начисляются вычеты.

Механизм должен предусматривать ключевые и иные показатели. Обычно ключевые показатели ведут к финансовым вычетам, тогда как иные показатели просто измеряются для того, чтобы установить общее качество деятельности и выявить области, требующие доработки. Обычно органу власти разрешается ограниченная перестановка ключевых и иных показателей на ежегодной основе. Это помогает обеспечить актуальность предмета мониторинга и оценки на всем протяжении срока действия договора.

В рамках процесса управления необходимо как минимум один раз в год проводить партнерские совещания между органом власти и старшими представителями партнера по оказанию услуги, с тем чтобы обсудить эффективность работы руководящих сотрудников и партнерства в целом.

Annex I: PPP in Trade Facilitation - Key Characteristics

I. Development/institutional

Key characteristics	Development PPPs are partnerships where public money (such as USAID) is combined with private monies (from companies, foundations, NGOs) in a joint fund to achieve a development objective. Typically, it may be capacity building, civil society strengthening, or health delivery programmes. A development PPP may be used to train customs and revenue officials.
Best practices model	Joint venture: the public sector and the private sector control the capital, risks and administration of the joint venture. A joint venture has the advantage of being a separate legal entity different and independent of its founders, but has the disadvantage of having surety bond responsibility, which can make it difficult to have clear leadership in the project (partners have veto rights).
Barriers to trade	The absence of implication investment in Trade Facilitation development PPPs should lead to a more transparent environment as they focus on providing resources for implementing best practice and capacity building.
Charging	User charges – these programmes are normally free for the recipients. Contracts are let to third parties to deliver the programme on behalf of the fund partners. The service delivery may be through training or through technical support and advice.
Performance models	Contracts will be signed with service providers. Payments will be made to the service provider. The contract mechanism is based on the quality of service and will be subject to outcomes achieved as a consequence of the service provided. For example, the generation of increased revenues.
Contract length	These PPP programmes are relatively short, from a few months to three to five years (although in the health sector they may be as long as seven years).
Asset ownership	There are normally no significant assets associated with a development PPP.
Risk management	Development PPPs often use computers and related software. A key issue is to ensure that all training is undertaken on appropriate platforms.

Recommendation No. 41

II. Information and communications technology

Key characteristics	<p>ICT (Information and Communications Technology) Infrastructure</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Single Window b) e-procurement systems c) CCTV/identification cameras/charging cameras
Best practices model	<p>Design, Build, Implement, Transfer, Operate</p> <p>Design – the system to be designed to integrate appropriately with related wider government systems. The system needs to reflect local conditions, e.g. reliable power supply, back-up power supply, robust kit, secure communications (possibly by satellite).</p> <p>Build – the supplier to recommend and supply the materials to the authority. The supplier takes the risk on compatibility issues regarding the recommended kit.</p> <p>Implement – the supplier to install all equipment and commission the system. The supplier may have a simple support contract to maintain the ICT or may have a wider brief to provide the full service or part of the service.</p> <p>Transfer – following “build” and “implement”, all hardware and communications equipment to be transferred to the ownership of the authority.</p> <p>Operate – the Service provider operated the facility/service on behalf of the new owner (a public sector entity)</p>
Barriers to trade	<ul style="list-style-type: none"> a) Incompatible systems – failure of systems to talk to one another – lack of a genuine Single Window and the associated time/cost inefficiencies. b) User charges – entry/processing/registration charges set at a level that may discriminate against SMEs and local service providers. c) Charges set by the supplier (service provider) rather than controlled and capped by a public authority. d) An unexpected consequence of contractual performance and payment could be that the operator behaves in a way that maximizes its revenue and slows down or impedes trade.
Charging	<p>User charges – it is ideal to use a unitary charge payable by the government and subject to a performance and availability mechanism.</p> <p>Transaction charges to the user – these may need to be limited so as not to impede trade and should be set by the government and not be linked to the cost of the contract. Otherwise, there is State shadow charging.</p> <p>The Supplier should be paid a pre-agreed fee or set of fees. Any element specifically tied to the generation of additional revenues should be capped to ensure that the supplier does not generate excessive profits by operating the service on behalf of the public sector.</p>
Performance models	<p>There are two elements:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) Performance (i.e. speed of response) and availability of the system; and

Recommendation No. 41

	<p>2) Availability of the system and its ability to handle a specific amount of traffic at any one point.</p> <p>This would normally be an acceptable risk to the contractor, although this may limit the ability to future-proof the technology (for example, if trade doubles beyond expected growth over the contract period). In such a scenario, server response times could be defined.</p>
<p>Contract length</p>	<p>PPP is a poor choice for long-term PPP contracts and typically ICT contracts are shorter than infrastructure projects due to the rapidly changing pace of technology.</p> <p>ICT service providers will not typically take on the risk of technological change after the first “refresh” (normally approximately five years and certainly no more than ten years). Typical Contract lengths are:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Three to five years for departmental or local projects • Five to seven years for large departmental and expensive projects • Eight to ten years for large national ICT projects • Ten to fifteen years for major very expensive nationally important ICT projects <p>The smaller the ICT component and the larger the service domain element, the more the likelihood is for a five-year contract with possible extension. It is also possible that trade software would need to be based on mobile technology for smaller traders – particularly in Africa, where technology is more mobile-based than, for example, in the UK, where there is a greater proliferation of land-based internet technology.</p>
<p>Asset ownership</p>	<p>As far as possible, assets should be transferred into public ownership as soon as possible following construction, depending on the type of PPP (DBOT may transfer ownership at a later time, but many recent PPPs are looking to have the transfer of ownership at an earlier stage).</p>
<p>Risk management</p>	<p>Ideally, the public sector should contract separately for the wider service delivery and restrict the PPP contract to the technical delivery of the system.</p> <p>All hardware, software and communications are to be recommended, provided and implemented, by the contractor. The system implementation and operation should be integrated with existing government systems, based on a fixed fee for implementation and operation.</p> <p>Performance and availability mechanisms should be in place with the opportunity for a supplier to earn back some of the income lost by improved performance, etc.</p>

Recommendation No. 41

III. Infrastructure

Key characteristics	<p>DBOT or similar with typically longer-term contracts of up to 20, 25 or 30 years. Roadways and bridge projects could be even longer.</p> <p>These include buildings, roads and dry ports. The service provider may require third party financing. As with all PPP projects, fees are earned by the service provider during the operation phase of the project, not during the construction phase.</p>
Best practices model	<p>Design, Build, Implement, Transfer, Operate (DBITO/DBTO) or Design Build Operate Transfer (DBOT) depending on the strategic nature of the underlying asset and the local political and public attitude towards PPP</p>
Barriers to trade	<p>a) Need to align applicable legislation across borders. b) Need to align systems and processes which may be incompatible with existing systems and processes. c) Any service provider should be seeking to minimize processing time. d) If possible, repeat processes should be eliminated along the trade corridor.</p>
Charging	<p>Unitary Charge – in order to minimize the barriers to trade, the supplier should be paid according to a robust payment model based on performance and availability of service. There should be no direct association between the level of charges at the border posts, dry ports, etc. and the receipt of income by the service provider. Rather, the number of units charged and the accuracy of that charging should be the clear indicators used to pay the service provider against an agreed initial payment schedule.</p> <p>Any bonuses must be limited in scope and financed from the use of best practice operations rather than through perceived harassment or the slowing down of traffic creating a trade barrier. With direct charging, the income collection by the service provider is vulnerable to alternative routes that enable their service points to be by-passed.</p> <p>The unitary charge may comprise budgetary sourcing from more than one national entity. In such circumstances, it may be the case that direct charging is less risky for the service provider.</p>
Performance models	<p>The performance mechanism associated with the unitary charge should be taken into account, and also any such policies that affect the usage and payment of dues by users on the service provider.</p> <p>On the assumption that users are not directly charged, a performance model based on availability of asset is the easiest solution. For example, roads can be based on the number of lanes available or the average time travelled between two points, and ports can be based on the number of docking spaces available or turnaround times.</p> <p>Alternatively, a government could set key performance indicators (KPI) for the operator/service provider or develop a service model (i.e. how the service provider should respond to customers).</p>

Recommendation No. 41

	<p>More analysis is required on specific projects to understand the benefits of one approach over another. In all cases, a monitoring and evaluation mechanism needs to be established.</p>
Contract length	<p>The length of the contract should depend on the type of PPP project. The contract should be long enough for the asset to generate suitable income for the private sector and allow secondary investments – thus making it an attractive investment prospect. Overall compensation to the service provider needs to provide it with a reasonable return. At the same time, it should be kept in mind that it should not become a barrier to trade.</p> <p>Public sector aspects also need to be considered. The contract needs to be long enough to incentivize private sector actors participate in the PPP; it is also important for the public sector to consider how the contract is managed/operated. This will allow the public sector to successfully operate the infrastructure when and if it takes over the project.</p>
Asset ownership	<p>Once infrastructures are built, assets are transferred to the institutional unit that intends to use them in production.</p>
Risk management	<p>It is important to consider local legislation. For example, facilities such as ports may not be able to be held as private sector assets or the private sector may not be legally allowed to deliver certain services. If the legislative environment is not taken into consideration, it might be perceived as a barrier to bidding for the PPP.</p> <p>A PPP service may start and later be proven that it is not a service which can be provided by the private sector – for example, health services in some jurisdictions. Therefore, consideration must be given to revising local legislation if necessary.</p> <p>Risks associated with the physical assets remain with the service provider regardless of ownership.</p>

Annex II: Value-for-Money Factors

The value-for money of a PPP is defined as the maximum of the difference between the value of the services provided and the costs. Some of the factors that affect the assessment of value-for-money in a PPP project are the following:

- a) Bid criteria.
- b) Delays during the project.
- c) Penalty mechanisms (e.g. for lack of quality, missed deadlines).
- d) Poor specification of risks allocation and management (and the cost associated with the transferable and retained risks).
- e) Unrealistic affordability calculation (poor cash-flow estimation and unrealistic assessment of the capability to attend payment commitments).
- f) Possibility of re-competing contracts in regular intervals during the PPP project in Trade Facilitation.
- g) Low demand for the service.
- h) Inappropriate pricing or taxes recovery.
- i) Investments in new capital assets during the contract duration.
- j) Property rights payments associated to the service delivery of the PPP project in Trade Facilitation.
- k) The use of economies of scale in any stage of the project.
- l) Interest rates, taxes, inflation, discount rates, and exchange rates estimation.
- m) Variable, semi-variable and fixed (direct and indirect) costs.

Annex III: Risks

The risk assessment should reflect the evaluation of the potential for additional costs and the consequences of each risk. When an accurate monetary evaluation of risks is made in a PPP project, it is easier to estimate the price that each party should be willing to pay to transfer the risks from the public to the private sector and vice-versa.

To provide the value of risks, a probability factor is introduced using the following formula:

$$\text{Value of risks} = \text{Outcome} - \left(\left(\text{Consequences of risks/risk severity} * \text{Probability of risk events} \right) + \left(\text{Contingency/mitigation + Loss of revenues} \right) \right)$$

The contract should include a comprehensive list of risks. Each partner should assume the risks that it can handle best, and the responsibilities assumed by each partner must be agreed in the contract.

Any risk will be calculated in terms of costs; this is called risk assessment. We calculate the value of risks as the result of normal outcomes minus the risk assessment. Thus, any risk has to be associated to a probability of occurrence and a severity of the damages that it could cause in monetary terms.

The contract will also consider ways to avoid those risks (mitigation or contingency plan, insurances, management of risks, etc.) and calculate the value of the mitigation plan. Finally, the project will specify for each risk the losses of revenues produced when an event takes place (because the tasks to be performed in the PPP project will not be 100% fulfilled when the risks occurs, and those underperformed tasks have a cost for the PPP that must be assessed).

In order to evaluate the consequences of a risk in monetary terms, the risk needs to be identified and its consequences analysed. In a PPP project, the types of risk that could occur include:

Recommendation No. 41

Figure 2: Types of risks

<i>Types of risk</i>	<i>Risk description</i>	<i>Monetary consequences of risk</i>
1. Macro economic risks (Xu et al. 2012)⁷		
Political risks	Unsecured legal framework, dispute resolution, the regulatory framework, government policy, taxation, expropriation and nationalization	Asset costs, financial costs, interest rate costs, inflation, discount costs
Foreign exchange fluctuation	Increase of overall costs of the project by unpredictable and high changes of money value	Cost of construction and/or maintenance, cost of exchange rate insurances, less revenues
Interest rate fluctuation	Increase of financial cost during the full length of the project	Financial cost, less revenues
<i>Types of risk</i>	<i>Risk description</i>	<i>Monetary consequences of risk</i>
2. Construction and operation risks (Xu et al. 2012)		
Design risks	The project design is unable to meet the performance and service requirements in the output specification	Redesign costs, construction costs and/or delay costs
Commissioning risks	This risk appears when a license, administrative permission, or an output specification needed is not reached	Costs from delays and maintenance
Construction risks	Delays, exceeding the budget or not following the specification	Cost of construction and/or maintenance
Operating risks	Inefficiencies in the project development and exploitation, operation cost overrun	Less revenues, maintenance costs
Project/operation changes	The project needs to be redesigned and improved in its construction and/or operation	Redesign costs, construction costs and/or delay costs
Conflicting and imperfect contract	The contract under-defines tasks and responsibilities to be undertaken during the project	Construction and operation costs and/or delay costs, financial risks, less revenue
Price change	Unexpected price increases	Construction and operation costs, financial risks, less revenue
Latent defect risks	Inherent and hidden risks in the construction of the project (infrastructure, software, equipment or other)	Permission costs, delay costs, construction and maintenance costs
Technical and technological risks	The project is unable to provide a valid solution for partners and/or consumers and clients	Less revenue, maintenance costs

⁷ Xu, Y., Yang, Y., Chan, A. P.C., Yeung, J. F.Y. & Cheng, H. Identification and Allocation of Risks Associated with PPP Water Projects in China. *International Journal of Strategic Property Management*, 15(3):275-294.

Recommendation No. 41

<i>Types of risk</i>	<i>Risk description</i>	<i>Monetary consequences of risk</i>
Residual value risks	The loss of the value of assets budgeted at the moment of transferring the contract	Financial costs
Industrial relation risks	Risk of conflict of interest among the partners of a project	Financial costs, construction costs and/or delay costs
Data risks	Inaccurate data, data lost, or data inaccessibility	Costs from delays and maintenance
Financial risks	Funding risks	Delay costs, financial costs
Performance risks	The project is unable to reach the results defined in the contract	Less revenues, maintenance costs
<i>Types of risk</i>	<i>Risk description</i>	<i>Monetary consequences of risk</i>
3. Government maturity risks (Xu et al. 2012)		
Government corruption	Risks of unequal decisions, lack of information and transparency, conflict of interest	Permission costs, delay costs, construction and maintenance costs, less revenue
Imperfect law and supervision system	Unfair competition and non-transparent market	Permission costs, unexpected taxes, delay costs, construction and maintenance costs, less revenue
Poor public decision-making process	Immaturity of public institutions and bureaucratic processes	Permission costs, delay costs, construction and maintenance costs, less revenues
Types of risk	Risk description	Monetary consequences of risk
<i>Types of risk</i>	<i>Risk description</i>	<i>Monetary consequences of risk</i>
4. Market environment risks (Xu et al. 2012)		
Demand risks	The demand for the service or the infrastructure was overestimated	Financial cost, less revenue
Environmental and social risks	Environmental externalities	Construction and maintenance costs
5. Economic viability risks (Xu et al. 2012)		
Subjective project evaluation method	Lack of methodology to evaluate mainly assets, liabilities, demand and risks	Construction and maintenance costs, financial cost, less revenue
Insufficient project finance supervision	Insufficient cash-flows generated, access to higher interest rates	Financial cost, less revenue

Annex IV: Governance Process and Performance Process

Figure 3: Contract Governance: A reporting, monitoring and management approach

	<i>Governance body</i>	<i>Responsibility</i>	<i>Sub-committees reporting</i>	<i>Core membership</i>
1.1	Annual Partnering Board		Deal with high-level relationship issues and any staffing concerns, high-level strategic discussion	Senior representation from the government department meets with senior representation from the private sector partner; others participate by invitation only
1.2	Quarterly Contract Board	The Board sits on a quarterly basis to consider contractual issues including contract changes, quality management, risk management, performance and payment dispute resolution	Sub-committees on: a) Contract changes b) Performance and payment dispute resolution c) Processes and procedures d) Quality management e) Exit and transfer of assets	Representatives of the public and private sectors, Service Director, legal and financial personnel, Contract Manager, commercial users
1.3	Monthly Performance Board	Agree performance report and authorise payments to supplier	Report to Quarterly Contract Board, prepare performance report and calculation of payments	Commercial managers, Contract Managers, Service Managers
1.4	Weekly meeting	Small issues that can be quickly resolved, report to the Monthly Performance Board on activity	Local Contract Manager (meeting could be by phone, but any actions taken must be reported to the Monthly Performance Board)	Service Manager

Annex V: Special legal and contractual clauses

Figure 4: Special legal and contractual clauses

1	Contracting parties	This will clearly state the contracting parties. This may be in the form of a special purpose vehicle on behalf of the private sector; the public sector may be an inter-governmental agency. It is important to ensure that the legal jurisdiction that applies is articulated in the contract.
2	Indemnities and guarantees	It is normal for parent company guarantees to be sorted by the authority and indemnities to be provided.
3	Services required	The authority's requirements (this has precedence over "Services to be provided").
4	Services to be provided	The service provider's response.
5	Payment and performance	Contract specific negotiation about the performance regime.
6	Direct agreements	Agreement between the public sector and the funders in the event that the service provider fails and the funder has to step in to run the business for a period.
7	Contract change	Contract change mechanism that simplifies the contract change process.
8	Dispute resolution	Pre-agreed process using project governance structures, mediation and experts to resolve disputes.
9	Condition surveys	Mechanism to ensure that there is an asset status baseline defined at the outset of the contract (if the service involves refurbishing existing assets and at the end of the contract to establish the need for any dilapidation payments or renewal works to be undertaken by the service provider).
10	Acceptance of any underlying asset	The authority should not "accept" the underlying asset, as this would suggest that the asset is of sufficient quality, thereby removing the design and build risk from the service provider. Instead, a third party expert should be jointly appointed to assess that certain pre-specified tests have been undertaken and that the outcome has been successful, thus enabling the building to be occupied and the services to begin.
11	Ownership of assets	The contract should clearly state who owns the asset and on what basis.

Recommendation No. 41

12	Ownership and use of data (ICT)	The conditions under which the private sector may collect, host, share, manipulate and dispose of data must be clearly articulated. It is important that the data is also held in a manner that is accessible and readable to the authority in the event that the service provider suddenly ceases to provide the service.
13	Condition of assets	Any requirements associated with the condition of the asset when it is transferred (back) to the public sector.
14	Public sector audit rights	The authority needs to retain the right to inspect and audit all records associated with the projects. The service provider should be charged with keeping the records in good order and making them easily accessible.
15	Governance	A proper governance structure needs to be articulated in the contract and then adhered to. The structure should allow for simple service changes to be rapidly agreed at minimal cost. It should also serve to consider and agree the level of performance of the project and confirm the payments to be made.
16	Exit clauses	The contract should include specific arrangements with regard to what should happen in the event that the service provider wishes to terminate the contract early or at term. As mentioned above, the contractor may be held to certain clauses requiring the facilities to be maintained at a certain standard.
17	Possible clauses regarding transfer of staff	Depending on the jurisdiction and the nature of the service, there may be a need to transfer staff from the authority who is already engaged in delivering the service as public employees to a private sector entity.
18	Risk schedule	A risk schedule that clearly allocates risk to the relevant parties needs to be included in the contract. The schedule needs to be developed to a sufficient level of detail so that it can be used as a tool for identifying the party responsible for rectifying a problem when it occurs.
