



U-LEAD

З ЄВРОПОЮ

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОЄКТІВ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО
ПАРТНЕРСТВА НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ:
ДОСВІД, УРОКИ, РЕКОМЕНДАЦІЇ

КИЇВ, 2019



Цей звіт висвітлює досвід, накопичений представниками проектних команд та консультантами Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою», що працювали над підготовкою та впровадженням пілотних проектів ДПП в містах Трускавець, Тростянець, Долина, Житомир, Шацьк та Тернопіль. Під час підготовки цього документу основну увагу приділено практичним аспектам реалізації проектів, зокрема питанням формування та роботи проектної команди, підготовки пропозиції про здійснення ДПП, комунікації з основними стейкхолдерами, особливостям підготовки конкурсної документації та укладення договору за результатами проведення відкритого та конкурентного конкурсу. Практичні рекомендації, що відображені в цьому звіті, мають на меті поширення позитивного досвіду реалізації проектів ДПП та зменшення впливу негативних факторів, що можуть виникати на всіх етапах підготовки та впровадження проектів ДПП на регіональному та місцевому рівнях.

Відповідальний за випуск: Matthias Morgner, Керівник з питань управління діяльністю Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою»

Упорядкування та редагування: Василь Федюк, Радник з питань координації та планування регіонального розвитку Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою»

Автори: Тарас Бойчук, Юлія Сваткова, Артем Хорошун, іноземний досвід – Andrius Šiaudinis, Liudas Prusaitis, 2019

ОСНОВНІ СКОРОЧЕННЯ

U-LEAD – Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою»

Агенція ДПП – державна організація «Агенція з підтримки державно-приватного партнерства»

ДПП – Державно-приватне партнерство

ЗУ – Закон України

КМУ – Кабінет Міністрів України

МЕРТ – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (до 2019 року Міністерство економічного розвитку та торгівлі України)

ОМС – Орган місцевого самоврядування

ОТГ – Об'єднана територіальна громада

ТЕО – Техніко-економічне обґрунтування



MINISTRY OF
FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK
Danida



ЗМІСТ

ВСТУП	4
I. РЕЗЮМЕ	6
EXECUTIVE SUMMARY	7
II. ПРОЄКТИ У ПАРТНЕРСЬКИХ МІСТАХ ТА ОТГ	8
III. КЛЮЧОВІ ФАКТОРИ УСПІШНОСТІ ПРОЄКТІВ	10
3.1. Проектна команда	10
3.2. Статус проектної команди	12
3.3. Залучення необхідної експертизи	13
3.4. Робота з кінцевими бенефіціарами	14
3.5. Аналіз стейкхолдерів на предмет наявності в них конфлікту інтересів	18
3.6. Взаємодія з бізнесом під час роботи над проектами	21
3.7. Підготовка – відповідальний процес	25
3.8. Важливість роботи над формуванням позитивного іміджу проекту	29
3.9. Політична підтримка в проектах ДПП	30
IV. ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ЕТАПІВ ПРОЄКТУ ДПП	34
4.1. Етап відбору проекту	34
4.2. Етап розроблення концептуальної записки	40
4.3. Етап підготовки техніко-економічного обґрунтування	42
4.3.1. Вимоги до змісту ТЕО	42
4.3.2. Юридичні та технічні аспекти проекту	44
4.3.3. Земельні питання ТЕО	44
4.4. Етап проведення аналізу ефективності	45
4.5. Етап підготовки до конкурсу	47
4.5.1. Конкурсна комісія	47
4.5.2. Склад конкурсної документації	48
4.5.3. Строки проведення конкурсу	49
V. ПІДСУМКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	50
ГЛОСАРІЙ	53

ВСТУП

Державно-приватне партнерство – це засноване на договорі довгострокове співробітництво між державою/органами місцевого самоврядування, а також приватними компаніями, спрямоване на фінансування, проектування, впровадження та управління публічними об'єктами і публічними послугами (public facilities and public services), які традиційно забезпечуються публічним сектором.

З 1990-х до 2016 року в ЄС було впроваджено 1 749 проєктів ДПП на загальну суму 336 мільярдів євро. Більшість з них було впроваджено у транспортній галузі, на яку у 2016 році припадала третина інвестицій, випереджаючи сфери охорони здоров'я та освіти¹.

З однієї сторони, ДПП є механізмом залучення приватних інвестицій в розвиток державної та комунальної інфраструктури, з іншого боку, ДПП слугує інструментом скорочення державних/муніципальних витрат на надання публічних послуг, а також дозволяє реалізовувати інфраструктурні проєкти без залучення боргового фінансування під державні/місцеві гарантії.

Уряди використовують ДПП для вирішення низки проблем, пов'язаних із державними послугами, включаючи:

- потребу в новій або модернізованій інфраструктурі;
- обмеження бюджету капіталовкладень та/або нестачі готівки;
- необхідність в удосконаленні навичок управління для підвищення якості та економічної ефективності надання державних послуг;
- потребу у більш розвиненому та ефективному ланцюгу закупівель та поставок;
- потребу в додаткових послугах / навичках (наприклад, спеціальних послугах) або розширенні можливостей обслуговування.

Всі проєкти ДПП можна умовно розділити на дві категорії – ті, де повернення інвестицій переважно здійснюється за рахунок користувачів послуг (наприклад, ДПП у формі концесії) та проєкти, де повернення інвестицій здійснюється за рахунок державного/місцевого бюджетів (наприклад, будівництво нової лікарні чи школи, де держава/ОМС сплачує приватному партнеру платежі за користування).

Остання категорія проєктів є досить новою для України, оскільки була запроваджена ЗУ «Про концесію» від 3 жовтня 2019 року. Суть цієї категорії проєктів зводиться до того, що будівництво/реконструкція та подальше довгострокове (до 50 років) утримання об'єктів соціальної, транспортної та іншої інфраструктури здійснюється не за кошти державного/місцевого бюджету, а за рахунок приватних інвестицій. При цьому, після завершення будівництва/реконструкції такі об'єкти надаються в користування державному партнеру за плату. Окрім того, приватний партнер має можливість отримувати плату з користувачів за інші супутні послуги, що надаватимуться ним з використанням створеної інфраструктури. Іншими словами, державний партнер використовує досвід приватного бізнесу для оптимізації своїх витрат. Саме це і було основною мотивацією уряду Великобританії, який на початку 1990-их років почав активно використовувати механізм ДПП для зменшення витрат на управління публічною інфраструктурою та/або надання публічних послуг у формі приватної фінансової ініціативи (Private Finance Initiative).

Яскравим прикладом такого проєкту може слугувати лікарня, що будується за приватні кошти і передається в користування державі/громаді. При цьому, приватний партнер зобов'язаний нести всі витрати на утримання такої лікарні протягом 30-40-річного строку дії договору. При такій моделі, пацієнтів клініки обслуговує державний лікар, що надає послуги у приміщенні, яке збудоване та експлуатується приватним партнером, який також може надавати низку супутніх медичних послуг (наприклад, послуги дезінфекції, лабораторних досліджень або інших, які не належать до категорії таких, що можуть надаватися виключно державними/муніципальними лікарнями).

¹ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf

Відповідно до положень ЗУ «Про ДПП» до ознак ДПП належать:

- надання прав управління (користування, експлуатації) об'єктом партнерства або придбання,
- створення (будівництво, реконструкція, модернізація) об'єкта ДПП з подальшим управлінням (користуванням, експлуатацією), за умови прийняття та виконання приватним партнером інвестиційних зобов'язань відповідно до договору, укладеного в рамках ДПП;
- довготривалість відносин (від 5 до 50 років);
- передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення ДПП;
- внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством.

Таким чином, основними відмінностями проектів ДПП від інших договірних форм залучення державою/приватного бізнесу є:

- досить довготривалий процес підготовки, що включає розроблення детального техніко-економічного обґрунтування проекту (строк підготовки проекту 1-2 роки);
- обов'язкове внесення приватним партнером інвестицій;
- управління та утримання об'єкту ДПП протягом всього строку дії договору;
- відсутність заздалегідь визначеного державним партнером технічного рішення (приватний партнер не зв'язаний проектною документацією, розробленою державним партнером, і самостійно визначає як будувати, основне, щоб створена ним інфраструктура відповідала показникам результативності (якості), що визначені державним партнером);
- довгостроковість відносин;
- збереження права власності на об'єкт ДПП за державою/місцевою громадою;
- фінансування проекту, у переважній більшості випадків, здійснюється без надання державних/місцевих гарантій, що значно зменшує фіскальний вплив на бюджети всіх рівнів.

У всьому світі значна частина громадської інфраструктури знаходиться в поганому стані, а керування об'єктами та послугами здійснюється на низькому рівні. Однак більшості урядів не вистачає коштів на капіталовкладення для фінансування нового будівництва у великих масштабах, і їх обмежує національна політика та норми найму, які обмежують їхню можливість здійснювати реформи. Співпрацюючи з приватним сектором на основі механізмів ДПП, уряди отримують доступ до більш гнучких та інноваційних практик – таких як застосування комплексних ІТ-систем та впровадження ефективних систем управління людськими ресурсами – що дозволяють їм розширити потенціал та покращити якість надання послуг. В особі приватного партнера уряди також отримують доступ до нових джерел фінансування та можуть розділити ризики з приватним сектором. Наприклад, у рамках угод про ДПП приватний партнер, як правило, бере на себе ризик щодо витрат і термінів будівництва².

Основними факторами успішного проекту ДПП є:

- Ретельне планування проекту ДПП.
- Реалістична оцінка доходів та витрат.
- Готовність користувача до оплати послуг та комунікаційний план.
- Всебічне техніко-економічне обґрунтування, підготовлене, як правило, з використанням послуг експертів з ДПП.
- Дотримання умов контракту.
- Надійна нормативно-правова база.
- Сильні, спроможні інституції з відповідними ресурсами.
- Конкурентні та прозорі закупівлі.
- Зменшення негативних наслідків та гнучкість в управлінні ризиками.

Слід також відзначити, що вагомим, а іноді і найважливішим фактором успішності любого проекту є сильне лідерство, прагнення залучити нові інструменти і механізми для фінансування розвитку територіальних громад, зацікавленість у реформах і змінах.

² PPPs in healthcare Models, lessons and trends for the future Healthcare public-private partnerships series, No. 4., PWC, UCSF.

I. РЕЗЮМЕ

У 2017 році в рамках Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» було розпочато пілотну ініціативу з підтримки шести місцевих громад у їх прагненні розробити та реалізувати проекти ДПП. Метою цієї ініціативи була реалізація можливості для використання механізму ДПП на місцевому рівні, перетворення його в доступний інструмент для розвитку територіальних громад. Практично на регіональному рівні до цього не було попереднього досвіду реалізації подібних проектів, тим паче в умовах обмежених ресурсів.

Координаційна та експертна підтримка протягом всього періоду підготовки до впровадження пілотів була забезпечена Групою радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою» (далі – Група радників) та командою незалежних експертів.

Спільна робота над пілотними проектами була зосереджена на таких напрямках:

- **ВИЗНАЧЕННЯ ПІЛОТНИХ ПРОЄКТІВ**

За результатами попереднього скринінгу, проведеного спільно командами заінтересованих громад та Групою радників за підтримки незалежних експертів було визначено проектні ідеї, які могли мати подальший розвиток через довгострокове партнерство громади та приватного партнера.

- **РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ**

Місцеві громади, проектні ідеї яких були визначені в якості пілотних, пройшли навчання, яке було проведено експертами з ДПП, залученими Програмою «U-LEAD з Європою». При цьому проектним командам надавалася підтримка з будь-яких питань, пов'язаних із різними етапами підготовки та впровадженням проекту.

- **ЕКСПЕРТНА ПІДТРИМКА У ПІДГОТОВЦІ ПРОПОЗИЦІЇ ПРО ЗДІЙСНЕННЯ ДПП**

Експерти, залучені Програмою «U-LEAD з Європою», у співпраці із проектними командами забезпечили підготовку концептуальних записок та техніко-економічних обґрунтувань проектів.

- **РОЗРОБЛЕННЯ КОНКУРСНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ**

Проектними командами спільно з експертами, залученими Програмою «U-LEAD з Європою», було розроблено повний пакет конкурсної документації.

- **ПІДТРИМКА У ПРОВЕДЕННІ КОНКУРСУ ТА УКЛАДЕННІ ДОГОВОРУ**

Місцеві громади отримували допомогу у підготовці та проведенні конкурсу, необхідні консультації щодо окремих питань прийняття рішень виконавчими комітетами та місцевими радами.

- **КОМУНІКАЦІЯ**

За підтримки Програми «U-LEAD з Європою», було організовано низку публічних заходів, спрямованих на залучення й підтримку стейкхолдерів та привернення уваги потенційних інвесторів до проекту. Залучення представників територіальних громад відбувалось, зазвичай, шляхом проведення презентацій проекту та зустрічей.

Результати співпраці з територіальними громадами підтвердили:

1. Можливість та доцільність використання механізму ДПП територіальними громадами.
2. Засвідчили готовність та спроможність лідерів громад та сформованих команд на місцях інвестувати достатньо значні ресурси у тривалу підготовку багаторічного проекту заради довгострокових переваг співпраці з приватним партнером.
3. Виявили/підтвердили слабкі місця законодавчого регулювання, організаційного забезпечення та інституційної спроможності, які можуть стати на заваді успішного впровадження проекту.

Висновки за результатами спільної роботи місцевих громад, Групи радників та експертів, а також практичні рекомендації щодо шляхів уникнення/вирішення проблем, які виникали в процесі підготовки, покладені в основу цього Звіту. Окрема увага приділена змінам до законодавства, які були внесені, у т.ч. з урахуванням результатів роботи над проектами, та рекомендаціям щодо подальших напрямків для реформування.

EXECUTIVE SUMMARY

In 2017 the «U-LEAD with Europe: Ukraine – Local Empowerment, Accountability and Development» launched a program to support 6 local communities in their aspiration to implement the pilot PPP projects. The wide PPP potential was to be made available to the regions with little or no prior experience in implementing similar projects using the scarce resources available.

The Group of Advisers on the Implementation of State Regional Policy in Ukraine (hereinafter referred to as the «Group of Advisors») assisted by a team of independent experts supported the pilots in the course of their preparation in terms of coordination and expertise needed.

Collaboration on the pilot projects was focused on the following areas:

- **IDENTIFICATION OF PILOT PROJECTS**
Teams of interested communities and the Group of Advisors with the support of independent experts jointly ran the preliminary screening, identified the project ideas that could be further developed into a long-term partnership between the community and the private partner.
- **CAPACITY BUILDING**
Local communities, whose project ideas were identified as the pilot ones, participated in training by PPP the experts engaged in the U-LEAD with Europe for professional support throughout the project preparation period. The project teams received support in each particular case whenever needed for the further implementation of the project.
- **EXPERT SUPPORT IN THE PREPARATION OF THE PPP PROPOSAL**
The experts involved by the U-LEAD with Europe prepared the concept notes and the feasibility studies of the projects.
- **DRAFTING OF TENDER DOCUMENTATION**
The project teams, together with the experts involved by the U-LEAD with Europe, developed a complete package of tender documents.
- **SUPPORT IN TENDER AND CONTRACTING**
The local communities were assisted in the preparation and holding of the tender also through the consultations required on specific issues of the decision-making by the local councils.
- **COMMUNICATION**
With the support of the U-LEAD with Europe, a series of public events were organized to draw the attention of potential investors to the project. Particular attention was paid to the involvement of the local communities members through the presentation of the project.

The results of the cooperation with the territorial communities confirmed

1. The possibility and feasibility of using the PPP mechanism by the territorial communities;
2. Demonstrated the willingness and ability of local people to invest sufficiently significant resources in the long-term preparation of a multi-year project for the long-term benefits of cooperation with a private partner;
3. Identified/confirmed weaknesses in legislative regulation, organizational support, and institutional capacity that may jeopardize the project success.

The findings of this Report are based on the results of the collaboration of the local communities with the Group of Advisors and experts, providing practical guidance on how to avoid/resolve the issues encountered during the preparation process. Particular attention is paid to changes in the legislation that have been introduced, considering the results of the projects' preparation, and recommendations for further reforms needed.

II. ПРОЄКТИ У ПАРТНЕРСЬКИХ МІСТАХ ТА ОТГ

1. Трускавець

«Створення Центру малоінвазивної хірургії (малоінвазивні оперативні втручання в хірургії, урології, гінекології та проктології) на базі третього поверху хірургічного корпусу Трускавецької міської лікарні по вул. Данилишиних, 62»

Мета проєкту – розширення переліку медичних послуг для населення регіону, підвищення ефективності управління комунальним майном, зменшення навантаження на міський бюджет та розвиток міжнародного медичного туризму.



2. Тростянець

«Розвиток інфраструктури міста Тростянець шляхом розміщення об'єктів торгівлі та будівництва вхідної групи до міського парку ім. Чайковського»

Мета проєкту – будівництво вхідної групи до парку ім. П. І. Чайковського збоку вул. Л. Татаренка в місті Тростянець Сумської області та розміщення 6 павільйонів для задоволення послуг відвідувачів. Будівництво та подальше утримання об'єктів здійснюватиметься на умовах договору, укладеного в рамках ДПП.



3. Долина

«Розширення кластерної мережі теплозабезпечення об'єктів бюджетної сфери м. Долина»

Мета проекту – переведення бюджетних установ міста на альтернативні види палива, зниження споживання природного газу, що дозволить підвищити енергетичну незалежність та безпеку територіальної громади, знизити споживання природного газу та зменшити обсяг шкідливих викидів в атмосферу. Проектом передбачається встановлення модульних котелень і надання послуг з теплопостачання для закладів шкільної й дошкільної освіти та соціально-культурної сфери.



4. Житомир

«Створення пральні на базі комунального підприємства «Гагаринське» Житомирської міської ради»

Мета проекту – забезпечення мешканців міста та юридичних осіб якісними послугами прання одягу і білизни, в першу чергу, закладів дошкільної освіти, та підвищення ефективності використання комунального майна територіальної громади міста Житомира.



5. Шацьк

«Будівництво автокемпінгу поблизу урочища «Грядя» в смт Шацьк»

Мета проекту – розширення комплексу туристичних послуг, що надаються на території Шацького національного природного парку, та зменшення антропогенного навантаження на місцеву екосистему шляхом покращення якості туристичної інфраструктури.

6. Тернопіль

«Рекультивация Малашівецького сміттєзвалища та будівництво станції дегазації»

Мета проекту – посилення інфраструктурного розвитку в напрямку поводження з твердими побутовими відходами, підвищення технічних можливостей, створення нових робочих місць, поліпшення екологічного стану навколишнього середовища шляхом здійснення поетапної рекультивации Малашівецького сміттєзвалища та будівництва станції дегазації на його території.



III. КЛЮЧОВІ ФАКТОРИ УСПІШНОСТІ ПРОЄКТІВ

3.1. ПРОЄКТНА КОМАНДА

Підготовка проекту ДПП є тривалим процесом, який потребує значної інвестиції людських ресурсів. Ефективна робота над документами можлива за умови безперервної та злагодженої роботи групи досвідчених спеціалістів.

Формування команди для роботи над проектом є першочерговим завданням оскільки:

- персональна відповідальність кожного окремого члена команди є тим чинником, що визначатиме якість та оперативність підготовки документів;
- представники команди стануть каналом комунікації для промоції проекту, зокрема для надання інформації про проект інвесторам, популяризації ідеї ДПП серед територіальної громади;
- проектна команда, сформована із фахівців відповідних підрозділів місцевої ради (та, за можливості, розвитковиткових інституцій, зокрема агенції місцевого розвитку) працюватиме над документами з розроблення проекту ДПП та буде задіяна у підготовці проектів рішень виконавчого комітету чи засідань місцевої ради, що сприятиме спрощенню процесу їх погодження/прийняття;
- постійна (або раптова) зміна складу проектної команди здатна поставити під загрозу реалізацію проекту оскільки це призводить до втрати інституційної пам'яті, а відсутність фахівців, що безпосередньо відповідають за підготовку проекту на постійній основі, позначиться на його якості.

Приклад 3.1.1. Проектна команда

У рамках співпраці з територіальними громадами щодо підготовки пілотних проектів ДПП кожна громада визначала проектну команду, що була відповідальна за їх підготовку.

Так, наприклад, представники проектної команди (у її незмінному складі) у місті Трускавці (Створення Центру малоінвазивної хірургії (малоінвазивні оперативні втручання в хірургії, урології, гінекології та проктології) по вул. Данилишиних, 62): (а) пройшли навчання у місті Києві з питань підготовки та реалізації проектів ДПП органами місцевого самоврядування, організованому програмою «U-LEAD з Європою», (б) безпосереднього готували документи проекту, (в) забезпечували дотримання вимог законодавства та внутрішніх процедур при прийнятті радою та виконавчим комітетом відповідних рішень, (г) представляли проект ДПП під час презентацій для громади та інвесторів, а також (д) входили до складу конкурсної комісії.

З іншого боку, відсутність проектної команди, або фактичне покладання на одну особу підготовки документів зумовлює ризик зниження якості та збільшення тривалості розроблення документації, або навіть відмови від продовження проекту (одна із причин повільної розроблення концептуальної записки Шацькою ОТГ). Фактично, у відносно невеликих територіальних громадах відсутність фахівців для формування команд може стати вирішальною перешкодою до розвитку проектної ідеї у повноцінний проект, цікавий інвесторам.

Рекомендації

- Формально закріпити склад проектної команди, що дозволить її членам виконувати завдання, зумовлені необхідністю підготовки проекту, надавши їй відповідні повноваження. З урахуванням того, що команду доцільно формувати з представників відповідних структурних підрозділів місцевої ради, які не звільняються від виконання посадових обов'язків, формальне закріплення за ними статусу проектної одиниці дозволить уникнути зайвих адміністративних та кадрових питань (наприклад, відрядження на тренінги, участь у інвестиційних конференціях, круглих столах, узгодження проектних завдань з поточною роботою тощо). Таким рішенням може бути, наприклад, окремий наказ чи рішення міського голови про створення проектної команди для роботи над певним проектом або для роботи над проектами ДПП загалом.
- У разі організації такого навчання (зокрема, участь у тренінгах та інших освітніх заходах, які можуть бути організовані державною організацією «Агенція з підтримки державно-приватного партнерства») доцільно залучати саме членів проектної команди, що будуть безпосередньо брати участь у підготовці проекту на усіх його етапах, а також представників тих профільних підрозділів, функціональних обов'язків яких безпосередньо стосуватиметься проект (департамент/управління/відділ освіти, охорони здоров'я, транспорту, юридичний, фінансовий тощо).
- Включити до складу команди спеціалістів із достатнім досвідом роботи у галузі, віднесеній до сфери їх відповідальності. Хоча б один представник проектної команди (з урахуванням спеціалізації) має входити до складу усіх робочих груп, конкурсних комісій, інших тимчасових колегіальних утворень що створюватимуться/діятимуть під час роботи над проектом. Це забезпечить можливість проектної команди надавати повну і достовірну інформацію про проект, а також дозволить зменшити ризик тривалого розгляду та постійного відтермінування прийняття рішень державним партнером. В протилежному разі недосконала організація суттєво збільшує часові рамки підготовки проекту та приводить до зупинки проекту чи втрати інтересу до нього з боку потенційних приватних партнерів.

Приклад 3.1.2. Вільнюський національний стадіон (Литва)



Вільнюський національний стадіон почали будувати у 1987 році, але припинили будівництво через відсутність фінансування. Через 21 рік, у 2008 році впровадження проекту було відновлено і 25 мільйонів євро було вкладено в бетонні роботи. З огляду на фінансову кризу 2009 року та національну політику заощаджень проект був знову зупинений.

Його реалізацію було відновлено як ДПП у 2017-2018 роках. Враховуючи намір частково фінансувати проект із фондів ЄС, до загального обсягу проекту була додана додаткова інфраструктура, а саме бібліотека, дитячий садок, музей спорту та інші об'єкти. Складність структури проекту відлякала міжнародних учасників і в тендері взяли участь лише дві місцеві компанії. Через формальні причини один конкурент був відсторонений від участі в тендері, а юридичні спори та

судові процедури розпочалися у 2019 році. Комісія із закупівель провела 120 засідань у 2018-2019 роках з метою врегулювання процесу але інституційні розбіжності та погане управління проектом гальмували цей процес, а фінансування ЄС у розмірі 33 млн євро було втрачено.

Останні кілька місяців муніципалітет шукає альтернативні шляхи співфінансування проекту.

Уроки

- Мало лише мати уявлення про новий проект. Має бути сильне лідерство та сформована/залучена досвідчена команда проекту, кожен член якої має і професійно виконує свої роль та обов'язки.
- При необхідності слід залучати зовнішніх експертів та фахівців.
- Команда проекту повинна мати керівника групи (з певними повноваженнями), а також експертів у різних галузях знань.
- Слід забезпечити співпрацю, а не конкуренцію (тим більше протидію) між координуючими установами.

3.2. СТАТУС ПРОЄКТНОЇ КОМАНДИ

Проектна команда відповідатиме за належну та своєчасну підготовку усіх документів, а також проходження процедур у процесі підготовки проекту. Склад проектної команди та її чисельність визначатимуть загальну ефективність її роботи, тим самим безпосередньо впливаючи на якість та загальну тривалість підготовки проекту.

В залежності від специфіки кожного окремого проекту команду у складі 3-5 осіб має очолювати заступник міського голови/голови ОТГ (або ж, в особливо важливих проектах, навіть сам міський голова/голова ОТГ), до сфери відповідальності якого віднесене відповідне питання економічного та/або галузевого розвитку. Це забезпечить можливість приймати відповідні рішення органом місцевого самоврядування без необґрунтованих затримок.

Статус проектної команди доцільно визначити у рішенні про її створення (наказ/розпорядження). Практична або організаційна доцільність роботи проектної команди під головуванням голови чи його заступника не завжди може бути можлива з огляду на високий рівень завантаженості керівників. У такому випадку доцільно уповноважити посадову особу на рівні не нижче керівника профільного підрозділу виконувати повноваження керівника проектної команди за відсутності голови/заступника. За будь-яких обставин найбільш ефективним рішенням є визначення керівником проектної команди, або принаймні проектним менеджером, особи, яка наділена певним рівнем повноважень для прийняття рішень.

Приклад 3.2.1. Склад проектної команди

Проектна робота у місті Долині Івано-Франківської області безпосередньо здійснювалася проектною командою у складі (затверджений розпорядженням Міської ради від 24.10.2017 №108 «Про створення робочої групи для підготовки проектів державно-приватного партнерства»):

1. Міського голови.
2. Заступника міського голови (до сфери управління якого віднесені питанням планування соціально-економічного розвитку та фінансово-господарської діяльності, залучення інвестицій, позабюджетних коштів технічної допомоги та державних цільових фондів і програм, а також сталого енергетичного розвитку).
3. Начальника відділу інвестицій, енергозбереження та муніципального розвитку міської ради.
4. Директора комунального підприємства «Долина – Інвест».
5. Провідного спеціаліста відділу економіки міської ради.
6. Юриста.

Усі без винятку пілотні міста, попри певний досвід і напрацювання, зіштовхнулися з проблемою відсутності у складі апарату спеціалістів у галузі фінансів, зокрема фінансового моделювання, та роботи з інвесторами. Окрім того, допомога спеціалістів, залучених програмою «U-LEAD з Європою», була необхідною у розробці проектів рішень рад, конкурсної документації та процедурних документів, що створювалася у процесі роботи конкурсних комісій.

Консалтинговою компанією Peritus (Вільнюс, Литва) пропонується така типова структура проекту ДПП та ролі/обов'язки членів команди.

Функції	Ім'я, прізвище	Функції та обов'язки, пов'язані з реалізацією Проекту	Компетентність та відповідний досвід призначеної особи
Менеджер проекту			
Заступник Менеджера проекту			
Юрист / експерт з управління контрактами			
Фінансовий експерт / економіст			
Експерт із закупівель			
Технічний експерт			
Інші експерти			

3.3. ЗАЛУЧЕННЯ НЕОБХІДНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Підготовка пілотних проектів ДПП засвідчила, що у низці випадків підготовка пропозиції про здійснення ДПП (концептуальної записки, техніко-економічного обґрунтування) потребує залучення спеціалістів, яких немає у складі органів самоврядування територіальної громади (наприклад, технічних спеціалістів, спеціалістів у галузі фінансів, медицини тощо). За таких обставин можливим є залучення необхідної експертизи на договірних умовах. Варто зазначити, що відшкодування приватним партнером (1) витрат на підготовку пропозиції про здійснення ДПП та (2) витрат на залучення радників відповідно до підтвердних документів можуть включатися до умов майбутнього конкурсу з визначення приватного партнера. Така можливість дозволяє розробити документи та покласти на переможця конкурсу зобов'язання про відшкодування відповідних витрат, які були понесені територіальною громадою під час підготовки проекту.

Однак, важливо мати на увазі, що:

- зобов'язання щодо відшкодування витрат не може перевищувати 2,5 відсотка вартості проекту ДПП;
- у випадку якщо за певних обставин приватного партнера не визначено або договір з переможцем не укладено, витрати, здійснені на підготовку пропозиції про здійснення ДПП не підлягатимуть відшкодуванню.

Рекомендації

Загальні рекомендації щодо складу проектної команди:

- заступник міського голови/голови ОТГ;
- проектний менеджер із числа керівників/заступників керівників відповідних структурних підрозділів місцевої ради/її виконавчого комітету, до повноважень якого належить сфера впровадження проекту діяльності (керівник департаменту/управління/відділу освіти, охорони здоров'я, транспорту, тощо);

- керівник або представник підприємства/установи/організації, що займається питаннями економічного розвитку та проектною діяльністю (наприклад, директор комунальної установи «Агенція розвитку міста» Житомирської міської ради виступав проектним менеджером);
- фінансовий менеджер – головний бухгалтер/заступник головного бухгалтера;
- керівник відділу з питань управління об'єктами комунальної власності;
- юрист (дуже важливо);
- керівник підприємства/установи/організації, яке/яка будуть залучені до реалізації проекту (на права/обов'язки яких безпосередньо впливає проект).

3.4. РОБОТА З КІНЦЕВИМИ БЕНЕФІЦІАРАМИ

Під час розроблення проектів, особливо підготовки соціально чутливих проектів ДПП, виняткову увагу необхідно звернути на кінцевих бенефіціарів проекту, які повинні бути ідентифіковані ще на етапі скринінгу. Це також важливо для ідентифікації найбільш релевантних та реалістичних проектних ініціатив.

Постійна комунікація з кінцевими бенефіціарами проекту є важливою частиною підготовки саме соціально чутливих проектів ДПП і проектна команда повинна особливу увагу приділяти питанням комунікації.

У разі ігнорування чи допущення проектною командою помилок щодо комунікації з бенефіціаром, це може призвести до значних ускладнень, або навіть зриву реалізації проекту.

Практичний кейс, що описує важливість комунікації з кінцевими бенефіціарами Проекту відображений в прикладі 3.4.1.

Приклад 3.4.1. Комунікація зі стейкхолдерами та бенефіціарами

Комунікації з департаментом освіти та керівниками ДНЗ м. Житомира на прикладі проекту «Створення пральні на базі комунального підприємства «Гагарінське» Житомирської міської ради»

Найбільш активну участь у підготовці проекту брали представники департаменту економічного розвитку та Агенції розвитку міста Житомира. Основний акцент було зроблено на (1) економії для бюджету міста, (2) більш ефективному використанню комунального майна – приміщень в яких планувалося розмістити пральню та (3) підвищення якості послуг.

Департамент освіти не був активно залучений до процесу обговорення проекту, оскільки вважалося, що підтримка міського голови та оптимізація бюджетних витрат є достатніми аргументами на користь реалізації проекту.

Водночас після розроблення ТЕО та проекту конкурсної документації, на етапі погодження з департаментами висновку за результатами аналізу ефективності проекту, департамент освіти відмовився погоджувати документ посиляючись на відсутність нагальної потреби в реалізації проекту у даний період.

Після уточнення деталей, було встановлено, що ще на етапі збору інформації для підготовки ТЕО, управлінням освіти було проведено опитування серед керівництва ДНЗ і тільки 2 з 43 ДНЗ однозначно підтримували впровадження даного проекту. Окрім того, через відсутність налагодженого процесу комунікації, керівництво ДНЗ отримало не зовсім коректну інформацію про суть та цілі проекту.

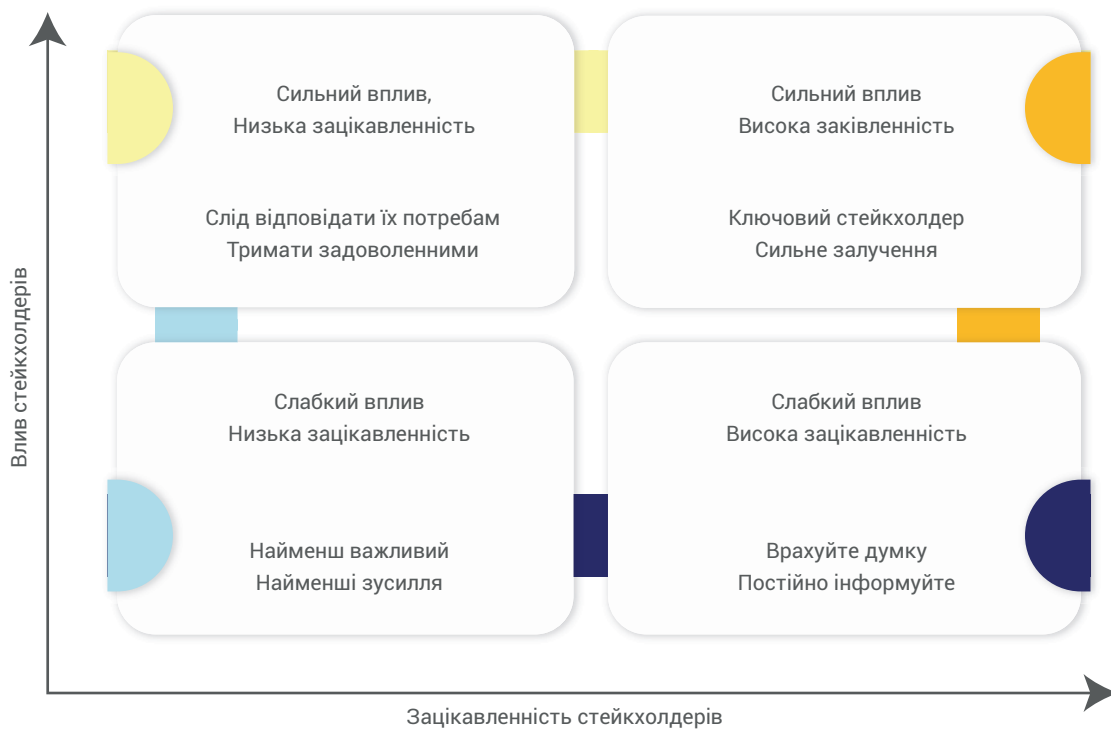
Більше того, реалізація проекту додатково ускладнилася через зміну в керівництві міста (новий заступник міського голови з гуманітарних питань, практично не будучи інтегрованим до підготовки проекту, зайняв нейтральну позицію), а також через поступову втрату актуальності проекту для деяких ДНЗ, оскільки за час підготовки проекту (2017-2018 р.) з міського бюджету було

інвестовано значні кошти в ремонти приміщень пралень в ДНЗ та купівлю нового обладнання для прання.

Як наслідок, процес реалізації проєкту втратив свою динаміку, а проєктній команді та консультантам U-LEAD, довелося вживати негайних заходів направлених на налагодження прямої комунікації з департаментом освіти, керівництвом всіх ДНЗ та іншими стейкхолдерами.

Рекомендації

- У якості пілотних проєктів ДПП, рекомендується обирати інфраструктурні проєкти, а не соціальні чутливі проєкти де безпека дітей/соціально не захищених верств населення є основним фактором проєкту.
- Варто розрізнити поняття стейкхолдерів та бенефіціарів проєкту. Стейкхолдери – особи і організації, що зацікавлені (або не зацікавлені) в реалізації проєкту та його наслідках, але не є прямими користувачами послуг внаслідок реалізації проєкту (міської ради, агенції розвитку міста). Бенефіціари – окремі особи, групи чи організації, які прямо або побічно отримують вигоду від реалізації проєкту – безпосередні користувачі послуг, що надаватимуться внаслідок реалізації проєкту (керівники ДНЗ, діти).
- На етапі розроблення концептуальної записки необхідно провести детальне дослідження всіх зацікавлених сторін та скласти карту стейкхолдерів та бенефіціарів проєкту. Всіх стейкхолдерів необхідно класифікувати на 4 групи в залежності від рівнів впливу та рівня зацікавленості в проєкті (див. Мал 1).
- Важливо чітко встановити чи усвідомлюють стейкхолдери проєкту реальні потреби кінцевих бенефіціарів. Всі припущення необхідно перевіряти шляхом спілкування з кінцевими бенефіціарами;
- Тип комунікації та її регулярність залежить від рівня впливу та зацікавленості в проєкті кожного з стейкхолдерів.



Мал 1. Карта стейкхолдерів та бенефіціарів проєкту.

Приклад 3.4.2. Шотландія, Королівська лікарня, автостоянка

Медсестри, які працюють в Королівській лікарні Глазго підготували онлайн-петицію – яка набрала понад 11 000 підписів – щодо підтримки зниження рівня оплати місць паркування. Медсестри були незадоволені цінами за користування парковками, які були побудовані і управлялися відповідно до концесійної угоди.

Кінцеві користувачі, для яких ця інфраструктура була створена, не брали участі в обговоренні змін та концепції проекту ДПП, який було впроваджено.

Приклад 3.4.3. Болівія, система водопостачання м. Кочабамба

- У 1999 році уряд Болівії приватизував систему водопостачання у м. Кочабамба, надавши 40-річну концесію міжнародному консорціуму під назвою Aguas del Tunari.
- Структура тарифів була негайно змінена, що призвело до збільшення до 20 доларів рахунків за воду для місцевих сімей, багато з яких часто заробляють лише \$ 100 на місяць.
- У жовтні 1998 року почалися протести, що призвели до спалаху насильства, коли болівійська армія вбила дев'ять, поранила сотні осіб та заарештувала кількох місцевих лідерів.
- Нарешті, Aguas del Tunari оголосив, що консорціум виходить із проекту.

Уроки

- Завжди слід оцінювати готовність платити і готувати комунікаційний план. Відсутність оцінки готовності до нових зборів може призвести до невдоволення громадськості і навіть бурхливих протестів.
- Залучення громадськості необхідне на ранній стадії проекту.
- У проектів ДПП можуть виникнути труднощі з огляду на хибні уявлення та вони можуть бути предметом політично мотивованого висвітлення у ЗМІ. Ефективна комунікація є ключем для розуміння проекту громадськістю, а муніципалітети, які розглядають питання впровадження проекту ДПП, повинні бути ініціативними, з ефективною комунікаційною стратегією, яка включає залучення громадськості та здійснення діалогу.
- Муніципальні органи влади повинні забезпечити:
 - розуміння громадськістю того, що навіть після проведення тендеру ДПП активи залишаться під контролем муніципальних служб і все ще будуть належати муніципалітету;
 - усі засідання будуть відкриті для громадськості та широко висвітлюватимуться на муніципальних веб-сайтах та в місцевих газетах;
 - розуміння громадськістю та радою того, що пропонується і чому (наприклад, «кінцевою метою цього проекту є побудова нового поліцейського відділення для нашого міста»);
 - залучення громади на ранніх етапах проекту. Наприклад, якщо громадськість підтримує проект з самого початку, зміни у раді в результаті виборів ймовірно не матимуть суттєвого впливу на майбутній проект.

Запропонований інструмент – Комунікаційний план

Цілі Комунікаційного плану:

- Забезпечити взаєморозуміння між учасниками щодо змісту та цілей проєкту, рівне та правильне повідомлення процесу й очікуваних результатів усім зацікавленим сторонам.
- Забезпечити прозорість та роз'яснення цілей процесу розроблення проєкту, виробити сприятливе ставлення та підтримку проєкту серед зацікавлених сторін.

ПЕРШИЙ ЕТАП – РОЗ'ЯСНЕННЯ ПОТОЧНОЇ СИТУАЦІЇ, МЕТИ ТА ЗАВДАННЯ ПРОЄКТУ, МОЖЛИВИХ АЛЬТЕРНАТИВ ТА ПЕРЕВАГ ЗАПРОПОНОВАНОГО ПІДХОДУ	
Сторона, що здійснює комунікацію / Учасник	
Інші учасники комунікації	
Зацікавлені сторони	Головна
	Інші
Основна мета зовнішньої комунікації	
Засоби комунікації	
Завдання комунікації	
Комунікаційні повідомлення	
РУГИЙ ЕТАП – ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО ПРОЦЕС ВИБОРУ ПРИВАТНОГО УЧАСНИКА	
Сторона, що здійснює комунікацію / Учасник	
Інші учасники комунікації	
Зацікавлені сторони	Головна
	Інші
Основна мета зовнішньої комунікації	
Засоби комунікації	
Завдання комунікації	
Комунікаційні повідомлення	
ТРЕТІЙ ЕТАП – ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО РОЗВИТОК ІНФРАСТРУКТУРИ, НАДАННЯ ПОСЛУГ ТА РЕЗУЛЬТАТИ	
Сторона, що здійснює комунікацію / Учасник	
Інші учасники комунікації	
Зацікавлені сторони	Головна
	Інші
Основна мета зовнішньої комунікації	
Засоби комунікації	
Завдання комунікації	
Комунікаційні повідомлення	

3.5. АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ НА ПРЕДМЕТ НАЯВНОСТІ В НИХ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Починаючи з початкових етапів роботи над проєктом необхідно здійснити детальний аналіз стейкхолдерів на предмет наявності в них потенційного чи реального конфлікту інтересів.

У випадку, якщо всередині проєктної команди або серед представників державного партнера існує реальний чи потенційний конфлікт інтересів, такі особи повинні самоусунутись або бути усунуті від роботи над проєктом.

Саме по собі приховування особою наявного приватного інтересу вже розцінюється як порушення службової дисципліни і потребує вжиття відповідних заходів щодо запобігання корупції.

Наявність конфлікту інтересів може негативно вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих особі службових повноважень.

Крім того, конфлікт інтересів має місце й тоді, коли йдеться про суперечність приватного інтересу близької особи посадовця з його службовими повноваженнями. Під приватним інтересом слід розуміти будь-які майнові чи немайнові інтереси особи, у тому числі зумовлені особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, релігійних чи інших організаціях.

У випадку реалізації проєктів ДПП пов'язаних з аутсорсингом публічних послуг, які раніше надавались безпосередньо публічним сектором, існує досить висока імовірність виникнення конфлікту інтересів у представників структурного підрозділу, який здійснює публічні закупівлі товарів (робіт, послуг) з метою надання публічних послуг, що є предметом проєкту ДПП, має пряме чи навіть опосередковане відношення до нього.

Приклад 3.5.1. Конфлікт інтересів

Вплив осіб, у яких наявний конфлікт інтересів, на впровадження проєкту ДПП

Під час роботи над одним з пілотних проєктів ДПП було встановлено наявність конфлікту інтересів в одного з працівників структурного підрозділу, що мав відношення до підготовки проєкту та міг впливати на позицію кінцевих бенефіціарів.

Існувала суперечність приватного інтересу близької особи посадовця з його службовими повноваженнями (службова особа відповідала за закупівлі товарів/робіт/послуг для надання публічних послуг, що є предметом проєкту ДПП. При цьому близька особа посадовця займалася юридичним супроводом учасників публічних закупівель).

Оскільки проєкт ДПП передбачав, що публічні послуги протягом тривалого періоду надаватимуться приватним партнером, залученим на основі тендеру, то у перспективі зникала необхідність в проведенні щорічних закупівель товарів/робіт/послуг для надання публічних послуг силами державного партнера. Як наслідок скорочувалась кількість закупівель, а отже і зменшувалась необхідність в юридичних послугах щодо супроводження учасників публічних закупівель.

Конфлікт інтересів був виявлений на важливому етапі реалізації проєкту – погодження висновку за результатами аналізу ефективності проєкту ДПП, погодження якого блокувалося відповідним структурним підрозділом.

Рекомендації

- Існує розповсюджена практика підписання членами проєктної команди заяв про відсутність конфлікту інтересів і про зобов'язання негайно повідомляти керівництво про виникнення конфлікту інтересів в разі якщо в процесі реалізації проєкту таке має чи може мати місце;
- У разі виникнення конфлікту інтересів, керівництво повинно слідувати приписам Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, стаття 29 якого визначає, що врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом: (1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; (2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; (3) обмеження доступу особи до певної інформації; (4) перегляд обсягу службових повноважень особи; (5) переведення особи на іншу посаду; (6) звільнення особи.
- У випадку якщо конфлікт інтересів виникає у стейкхолдерів, що мають вплив на прийняття управлінських рішень, вище керівництво державного партнера повинно вжити всіх заходів спрямованих на недопущення особи з конфліктом інтересів до участі у прийнятті управлінських рішень щодо проєкту (участь в конкурсній комісії, робочих групах, візуванні (погодженні) документів, що стосуються проєкту, тощо)

Приклад 3.5.2. Спортивний центр Гаргждай

Відповідно до прогнозу муніципалітету Клайпедського району передбачено підвищення попиту на покращення об'єктів спортивної інфраструктури, тому протягом 2016-2017 років він розпочав розгляд питання про створення у Гаргждаї нового Універсального спортивно-оздоровчого центру та можливих шляхів його розвитку.

Після проведення широких консультацій в муніципалітеті з комерційними та громадськими групами та розгляду функціональних зв'язків з іншими громадськими об'єктами було обрано найбільш сприятливе місце розташування. Технічний проєкт об'єкту був розроблений у 2017 році, а техніко-економічне обґрунтування підготовлено у 2018 році, як і умови проведення тендеру у 2019 році.

Тендер було розпочато відразу після муніципальних виборів, але потім його було скасовано. На ринку ходили чутки, що деякі нові члени уряду представляють групи суспільства, які, нібито, від початку були зацікавлені в іншому місці розташування об'єкту та іншій концепції розвитку проєкту.

Уроки

- В рамках ДПП досить поширеними є такі питання, як визначення щорічної плати за послуги приватного партнера, місця розташування проєкту та інших параметрів часто стають «політичними» в дебатах місцевих рад. Зазвичай, місце розташування нерідко вибирається суб'єктивно, також затвердженого річного внеску може бути недостатньо для покриття приватним партнером витрат і таким чином компанії стикаються з невизначеністю щодо своїх майбутніх доходів.
- Отже, визначення структури плати, місця розташування, переліку заходів та інших параметрів проєкту має бути деполітизованим і повинно бути заздалегідь визначено в техніко-економічному обґрунтуванні та в договорі про партнерство.
- Незважаючи на політичні зміни, державні партнери повинні виконувати взяті зобов'язання.
- Політики повинні поважати та враховувати належно виконані підготовчі процеси, внесок залучених до цієї роботи фахівців та кошти, витрачені на ці заходи.
- Культура особистої відповідальності / уникнення відповідальності за необґрунтовано скасовані або відкладені проєкти має бути викорінена.
- Рекомендується використовувати декларації про конфлікт інтересів та документи про конфіденційність для всіх осіб, які беруть участь у конкретному процесі ДПП, з боку державного сектора.

Запропонований інструмент

(найменування контрактного органу або юридичної особи)

(ім'я особи)

ДЕКЛАРАЦІЯ ЩОДО НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ

20_____ №_____

(місце знаходження)

Будучи _____, я зобов'язуюсь:
(назва функції в державних закупівлях)

1. Виконувати покладені на мене обов'язки (завдання) об'єктивно, неупереджено та без шкоди, відповідно до принципів рівності, недискримінації, пропорційності, взаємного визнання та прозорості всіх постачальників.

2. Негайно письмово повідомляти керівника контрактного органу або підрядника чи уповноваженого ним представника про будь-який потенційний конфлікт державних та приватних інтересів у разі хоча б однієї з наступних обставин:

2.1. До процедури закупівлі залучено особу, яка пов'язану зі мною шлюбом, знаходиться у близьких стосунках чи родинних відносинах, або юридичну особу, очолювану такою особою;

2.2. Я або хтось інший, пов'язаний зі мною шлюбом, знаходиться у близьких стосунках чи родинних відносинах:

2.2.1. Я (є) членом керівних органів юридичної особи, які беруть участь у процедурах закупівель;

2.2.2. Я маю рахунок або частку в капіталі юридичної особи, яка бере участь у процедурах закупівель;

2.2.3. Я отримую будь-який тип доходу від юридичної особи, яка бере участь у процедурах закупівель;

2.3. За будь-яких інших обставин я не можу відповідати принципам, викладеним в пункті 1.

3. Мені було пояснено, що:

3.1. особи, пов'язані зі мною шлюбом, родинними стосунками або близькими відносинами, їх подружжя, бабусі і дідусі, батьки (усиновлювачі), діти (усиновлені діти), їх подружжя, онуки, брати, сестри та їхні діти, а також батьки подружжя, брати, сестри та їхні діти;

3.2. після отримання Контрактором обґрунтованої інформації про те, що я можу бути предметом конфлікту інтересів і не відмовлятися від участі у прийнятті відповідного рішення про закупівлю, керівник Контрактора або його уповноважений представник призупиняє мою участь у або нагляд за відповідним рішенням про закупівлю та діяльність пов'язану з перевіркою закупівлі. Виявивши, що я маю конфлікт інтересів, я маю бути відсторонений від моніторингу чи прийняття рішень щодо відповідної закупівлі. Якщо буде встановлено, що я маю конфлікт інтересів при виконанні обов'язків спостерігача, контрактний орган інформує установу або орган, який уповноважив мене відвідувати засідання Комісії з закупівель як спостерігача.

(посада)

(підпис)

(Прізвище, ім'я)

3.6. ВЗАЄМОДІЯ З БІЗНЕСОМ ПІД ЧАС РОБОТИ НАД ПРОЄКТАМИ

Важливим елементом є робота з бізнесом із самого початку, тобто вже в процесі вибору проєкту.

ДПП є досить складним та новим механізмом для України, що в цілому негативно впливає як на якість підготовки проєктів у зв'язку із браком досвіду, так і на складність залучення приватного сектору до участі у таких проєктах. Адже без забезпечення достатнього рівня конкуренції навряд чи можна очікувати на найкращі результати для державного сектору. В той же час низька активність приватного сектору пов'язана з низкою факторів, які впливають на сприйняття ринком ДПП, зокрема:

1. Низький рівень розуміння механізму ДПП як державним, так і приватним сектором та його складність на перший погляд (та навіть при більш детальному вивченні);
2. Недовіра приватного сектору у взаємовідносинах з державним сектором;
3. Схильність державного сектору недооцінювати або не брати до уваги ризики, які є значними для приватного сектору;
4. Схильність або ж намагання державного сектору до передачі всіх ризиків при їх розподілі в рамках реалізації проєкту на приватний сектор.

У зв'язку з цим, з боку державного сектору наявність зацікавленості потенційного інвестора у проєкті є ключовим фактором можливості його реалізації та відповідно продовження його підготовки.

Приклад 3.6.1. Взаємодія з бізнесом

Проєкт створення Центру малоінвазивної хірургії в Трускавці ще на етапі попереднього відбору мав потенційно зацікавленого інвестора, з яким тривалий час обговорювалися різні можливості реалізації інвестицій у розвиток послуг малоінвазивної хірургії на базі майна міської лікарні, що не використовувалося. Для місцевої громади, наявність такого інвестора було додатковою причиною розроблення проєкту, а також джерелом інформації з боку приватного сектору щодо тих вимог, потреб та ризиків, які мають бути враховані під час його підготовки, щоб він був інвестиційно привабливий.

При цьому, наявність такого потенційного інвестора підтримувала впевненість ініціатора проєкту та громади у тому, що цей проєкт буде успішним та є доцільним для реалізації. Адже, як правило, для державного сектору питання комунікації з суб'єктами ринку та пошуку інвесторів є менш важливим, ніж якісна підготовка документації для проєкту.

Як результат, активна маркетингова кампанія для залучення інших потенційних учасників конкурсу не проводилася. Конкурс був проведений по переговорній процедурі з одним учасником, на умовах, що були мінімальними відповідно до конкурсної документації.

З одного боку таке припущення є правильним, оскільки наявність хоча б одного зацікавленого інвестора демонструє, що проєкт є життєздатним та спроможним залучити приватного інвестора на визначених умовах.

З іншого боку, наявність лише одного інвестора несе значні ризики проєкту, зокрема:

- ризик відмови єдиного інвестора на пізньому етапі підготовки проєкту;
- додаткові важелі впливу єдиного інвестора на кінцеву структуру проєкту та розподіл ризиків;
- зменшення позитивного ефекту від проєкту через відсутність конкуренції на конкурсі з відбору приватного партнера.

Варто завжди враховувати, що чим вищий рівень конкуренції за можливість реалізації проєкту з боку приватного сектору, тим кращий результат державний сектор отримає від його впровадження. Тому, наявність одного потенційного інвестора не є приводом для припинення подальших комуніка-

цій з суб'єктами ринку з метою підвищення інтересу та подальшої конкуренції, а відповідно і підвищення позитивного ефекту від реалізації запланованого проекту.

Комунікація з приватним сектором може проводитися на всіх етапах підготовки проекту. На ранніх етапах відбору проектів така комунікація може мати на меті, перш за все, підвищення обізнаності приватного сектору про механізм ДПП та наміри державного сектору щодо його застосування, перевірка життєздатності конкретної проектної ідеї з точки зору наявності потенційного інтересу з боку приватного сектору.

У той же час, у рамках комунікації з інвесторами на етапі детального аналізу проекту можна отримати цінні відгуки, які можуть мати важливий вплив на фінансові розрахунки, технічні вимоги та попередню структуру партнерства. Адже зроблені припущення та базовий сценарій, який розглядається під час вибору або розроблення проекту можуть бути абсолютно неефективними, якщо розробник (проекту) не врахує вагомих факторів та вимог приватного сектору, основних фінансових та операційних обмежень, з якими можуть зіткнутися компанії під час створення інфраструктури та надання послуг.

Приклад 3.6.2. Технічні рішення під час підготовки проекту

Проект розширення кластерної мережі теплозабезпечення об'єктів бюджетної сфери м. Долина є досить специфічним з технічної точки зору проектом, що потребує спеціальних технічних знань та розуміння ринку сировини.

Для отримання максимально об'єктивної інформації щодо технічних рішень під час підготовки проекту були залучені кілька постачальників відповідного обладнання, проводилися консультації з постачальниками сировини, а також компаніями, що уже реалізували подібні проекти в інших містах України. Це дозволило зібрати відгуки від різних учасників ринку щодо технічних, операційних та ринкових припущень, ризиків, пов'язаних з проектом, а також сприяло пошуку потенційно зацікавлених партнерів із приватного сектору.

У той же час, підтримка комунікації з суб'єктами ринку також допомагає інформувати приватний сектор про статус проекту, тим самим дозволяючи зацікавленим компаніям почати підготовку до майбутнього конкурсу.

Факторами, що можуть перешкоджати державному сектору у комунікаціях з інвесторами можуть бути відсутність досвіду таких комунікацій та побоювання щодо сприйняття таких комунікацій з точки зору корупційних дій.

Однак, використовуючи прозорі механізми комунікацій (за потреби із залученням контролюючих органів або інших зацікавлених сторін), такі як публічні заходи, презентації, індивідуальні зустрічі, які передбачають рівний доступ до інформації та інші методи комунікації за принципом відкритості та рівності, можуть повністю нівелювати такі ризики.

Отже, для успішного проведення комунікацій з приватним сектором необхідно:

1. Переконайтесь, що консультації із суб'єктами ринку відповідають прийнятим правилам та нормам.
2. Ретельно готуватись до будь-якого спілкування з суб'єктами ринку, щоб отримати максимальну користь від цього процесу.
3. Розглянути можливість проведення опитування суб'єктів ринку на кожному етапі підготовки проекту та визначити цілі такого опитування і питання, на які приватний сектор має дати відгук з урахуванням етапу, на якому відбувається це опитування.
4. Знайти час на підготовку якісної документації та презентаційних матеріалів. Бути чіткими щодо питань, які слід обговорити з суб'єктами ринку (наприклад, питання про запропонований розподіл ризиків, компенсацію тощо), щоб гарантувати, що бізнес розуміє, що від нього очікують.

5. Розглянути можливість використання формату зустрічей «один на один» з обраними організаціями та суб'єктами ринку, при цьому використовуючи принцип прозорості та рівності.
6. Залучати до індивідуальних зустрічей більше однієї особи на стороні державного партнера. Бути послідовними щодо своїх намірів, і забезпечити умови, щоб зустрічі були задокументовані. Після кожної зустрічі рекомендується надсилати потенційному інвестору короткого листа з основними результатами зустрічі, що дасть можливість останньому оперативно відреагувати у відповідь, зокрема у разі, якщо була допущена помилка, мало місце непорозуміння чи неправильне трактування.
7. Уникати формування проекту відповідно до пропозиції лише одного потенційного інвестора.
8. Ні в якому разі не обмежувати доступ частини зацікавлених суб'єктів ринку до опитування, що проводиться, прагнути до широкого охоплення цього сегменту ринку.
9. Завчасно не вводити в оману респондентів та не використовувати терміни на зразок «учасник конкурсу» або іншим чином створювати враження, що опитування суб'єктів ринку – це спонукання до участі у конкурсі. Опитування під час підготовки проекту має на меті лише накопичення інформації та заохочення респондентів надавати критичний зворотній зв'язок, а не відчувати себе учасниками конкурсу.

Як результат дослідження зацікавленості ринку на початкових етапах державний сектор має отримати визначення проектних ідей, які можуть бути цікаві приватним інвесторам за певних умов, тоді як на більш пізніх етапах – загальне узгодження між державним та приватним сектором основних параметрів проекту, прийнятних для обох сторін ще на етапі його обґрунтування.

Такі результати допомагають ідентифікувати чи передбачити можливі проблеми, що знижують ринковий інтерес до проекту, які за інших обставин можуть бути виявлені лише на етапі проведення конкурсу, що значно знижує конкуренцію та відповідно і рівень позитивних результатів для державного сектору. Рекомендується проводити опитування суб'єктів ринку із залученням експертів, що дозволить отримати від приватного сектору необхідну інформацію та підвищити її якість. attractive to society, investors and financiers.

Приклад 3.6.2. RWE Entsorgung–Болгарія – управління відходами

RWE уклав свою першу угоду про партнерство в Болгарії з Rousse в 1994 році щодо заснування спільного підприємства з муніципальною компанією з управління відходами «Chistota. Спільне підприємство було зареєстровано в 1995 році як ТОВ «Rousse – REB Ecoservice», з розподілом власності 50:50. Компанія несла відповідальність за всі заходи з управління відходами в муніципалітеті, включаючи: перевезення та збирання відходів, прибирання вулиць, прибирання снігу та роботу сміттєзвалищ. Фінансовим внеском RWE була модернізація парку техніки з приблизно півдюжиною нових автомобілів-компакторів, місткістю від 10 до 20м³ та супутніми контейнерами. Однак між партнерами виникли численні суперечки через постійну затримку платежів муніципалітетів компанії.

Приклад 3.6.3. Схема стічних вод регіону Дубліна

Уряд Республіки Ірландія заохочує залучення приватного сектору до модернізації комунальних послуг та інфраструктури за допомогою ДПП.

Установка для очищення стічних вод Дублінської затоки також була створена в рамках проекту ДПП. Він працював як проект за схемою розроблення-будівництво-експлуатація і частково фінансувався ЄС, Фондом згуртованості, Департаментом охорони навколишнього середови-

ща, спадщини та місцевого самоврядування, Дублінською міською радою, а також недержавними користувачами.

Завод використовує сучасні технології для вторинної та третинної очистки стічних вод та мулу. Для очищення стічних вод використовуються послідовні реактори періодичної дії в двоверховій конфігурації з УФ-дезінфекцією кінцевих стоків для забезпечення мийною водою.

Відходи, що утворюються в результаті процесу, додатково обробляються комбінацією термічного гідролізу, анаеробного травлення та термічного сушіння. Побічний продукт у вигляді висушеного мулу перетворюється на гранули для використання в якості добрива для сільського господарства. Цей завод є єдиним у світі, що використовує цю комбінацію методів очищення.

Уроки

- Консультації з бізнесом можуть показати, які технології є найбільш вигідними для проєкту та які інновації можуть бути залучені.
- Бізнес може більш адекватно визначити можливий ризик щодо платежів.
- Бізнес може більш точно визначити доступність запланованих послуг.
- Бізнес може адекватно вказати на нестабільне фінансове положення деяких муніципалітетів, що може викликати затримку платежів або взагалі неможливість здійснення платежів. Борги муніципалітетів компаніям часто складають значну частину щорічних рахунків. Як результат, компанії зводять виконання своїх послуг до мінімальних стандартів, що призводить до незадовільних послуг та скарг населення. Для запобігання такої ситуації муніципалітети мають реалістично оцінювати свою фінансову спроможність, від чого залежить доступність послуг та можливість партнерства в окремих галузях.
- Державний сектор не має готувати детальні специфікації зі всіма параметрами та дозволити приватному сектору запропонувати свої технічні рішення. Ключовим елементом проєкту ДПП є визначення інституційної функції через уточнення результатів. Розроблення/технічні рішення щодо інфраструктури, необхідної для надання послуг має залишатися за приватною стороною, яка буде відібрана через процес тендеру.
- Громадські консультації можуть фактично виявити, що насправді потенційних зацікавлених приватних інвесторів у конкретному проєкті немає, а отже такий проєкт повинен бути реалізований іншими способами, ніж ДПП. Таким чином, можна заощадити час, організаційні та грошові ресурси, які повинні бути витрачені на підготовку нерелевантно проєкту.
- Громадські консультації можуть допомогти виправити техніко-економічне обґрунтування, щоб зробити проєкт найбільш привабливим для громади, влади та інвесторів.

3.7. ПІДГОТОВКА – ВІДПОВІДАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

Підготовка проєкту ДПП є тривалим процесом з огляду на ряд процедурних вимог, дотримання яких є обов'язковим для реалізації будь-якого проєкту, не залежно від його вартості, масштабу, важливості для громади або інших факторів. Загалом підготовка проєкту займає щонайменше один рік, хоча практика свідчить про необхідність більш тривалої підготовки в залежності від особливостей кожного окремого проєкту.

Запропонований інструмент – Маркетингове дослідження проєкту ДПП

ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ	
Назва проєкту	
Місце впровадження проєкту	
Ціль проєкту	
Короткий опис проєкту	
ДЕТАЛІ ПРОЄКТУ	
Початок проєкту	
Юридична форма ДПП	
Інфраструктура, яка має бути оновлена/створена	
Заходи проєкту	
Сума інвестицій	
Варіанти фінансування	
ОБЛАСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЄКТУ	
Організація, що здійснює закупівлі	
Зміст проєкту	
Початкові інвестиції	
Повторне інвестування	
Мінімальний обсяг / результати	
Потенційний дохід / діяльність проєкту	
Варіанти фінансування	



Мал. 2. Орієнтовна тривалість процесу підготовки проєкту ДПП

Фактори, які можуть збільшити тривалість підготовки проекту:

- Участь декількох публічних партнерів, що передбачатиме прийняття усіх рішень щодо проекту спільно усіма партнерами та може ускладнюватися (1) відсутністю практики прийняття спільних рішень (наприклад, спільно міською та обласною радою), (2) неможливістю досягнення згоди з тих чи інших питань, (3) різними процедурними вимогами партнерів (наприклад, розбіжностями у графіках проведення засідань).
- Необхідність оформлення документів щодо прав на земельні ділянки оскільки в значній частині випадків процес оформлення документів на земельну ділянку залежить від ефективності роботи інших органів державної влади (наприклад, Держгеокадастру).
- Необхідність розміщувати проекти рішень органу місцевого самоврядування як проектів регуляторних актів на сайті державного партнера на виконання вимог законодавства. Таку вимогу було скасовано у зв'язку з прийняттям Закону України «Про концесію» від 03.10.2019. Наразі дія Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів органів місцевого самоврядування про здійснення ДПП, чи про недоцільність його здійснення, про проведення та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера.
- Зміна складу органу управління (вибори органів місцевого самоврядування) може мати значний вплив на перебіг підготовки проекту.

Приклад 3.7.1. Вплив зовнішніх факторів на прийняття рішень

Робота над підготовкою до проведення конкурсу для визначення приватного партнера для реалізації проекту у місті Тростянці (Розвиток інфраструктури міста Тростянець шляхом розміщення об'єктів торгівлі та будівництва вхідної групи до міського парку ім. Чайковського) відбувалася таким чином:

- підготовка концептуальної записки – грудень 2017- початок лютого 2018;
- проведення аналізу концептуальної записки та прийняття рішення про доцільність розроблення техніко-економічного обґрунтування;
- завершення підготовки техніко-економічного обґрунтування проекту – жовтень 2018 року;
- проведення аналізу ефективності та затвердження Висновку за результатами аналізу ефективності здійснення ДПП – травень 2019 року;
- прийняття рішення про здійснення ДПП та створення конкурсної комісії – червень 2019 року;
- підготовка проектів конкурсної документації – березень – липень 2019 року;
- прийняття рішення про затвердження конкурсної документації та оголошення конкурсу – жовтень 2019 року.

Значна тривалість процесу підготовки проекту була зумовлена необхідністю відведення земельної ділянки, цільове призначення якої змінюється. Це передбачало необхідність прийняття відповідних рішень та проходження процедур (наприклад, рішень сесії міської ради стосовно надання дозволу на розроблення проекту землеустрою та затвердження технічної документації із землеустрою щодо поділу земельної ділянки), погодження проектів землеустрою експертами Держгеокадастру тощо.

Рекомендації

Заходи, які дозволяють скоротити процес підготовки проекту:

- Підготовка пропозиції про здійснення ДПП та проведення усіх процедур під керівництвом проектної команди дозволяє готувати документи, які доповнюватимуть один одного та будуть об'єднані спільною логікою.

- Визначати проєкти, в яких об'єктом ДПП виступатимуть об'єкти, що належать до сфери управління одного органу управління територіальної громади, що дозволить уникнути необхідності узгодження спільних дій з підготовки проєкту.
- Злагоджена робота ради одного скликання дозволяє завершити підготовку проєкту, визначити приватного партнера та розпочати виконання договору про партнерство. Бажано здійснювати підготовку в умовах політичної підтримки з боку органу місцевого самоврядування.
- Встановлювати максимально короткі строки у випадках, коли такі строки визначаються самостійно публічним партнером (рішеннями ради).

ТИПОВІ ПРОЦЕДУРИ, ТРИВАЛІСТЬ ТА УПРАВЛІННЯ РЕАЛІЗАЦІЄЮ ПРОЄКТУ ДПП

Приклад 3.7.2. Проєкт платної автостради Польщі А1

У серпні 1997 року транспортна компанія «Гданськ» отримала концесію на фінансування, будівництво та експлуатацію ділянки автостради А1 від Гданська до Торуні.

Однак Угода про концесію не могла бути підписана, оскільки ключового НПА про ДПП не було. У наступні роки відбулися багаторазові переговори та часті корективи законодавства. Угода про концесію була підписана в серпні 2004 року, через 7 років після початку переговорів. Технічні характеристики проєкту були суттєво змінені, і будівництво було розділено на два проєкти замість початкового плану (одного проєкту).

Приклад 3.7.3. Слабке управління Програмою ДПП в Португалії

- Португалія започаткувала ДПП в середині 1990х років з метою більш ефективно будувати нову інфраструктуру
- Відповідальна за ДПП урядова інституція не мала належного досвіду
- В результаті перші проєкти ДПП впроваджувалися із запізненням та перевищенням бюджетів – до 2003 року пов'язані з проєктами ДПП державні зобов'язання склали 10% від ВВП
- Низька спроможність державного сектора проявилась у незбалансованому розподілі ризиків між державним та приватним партнерами, та в неоперативному наданні урядових дозволів з важливих питань щодо землекористування та захисту навколишнього середовища

Уроки

- Належна нормативно-правова база має існувати до початку проєкту ДПП. Це потрібно для того аби уточнити «правила гри» для приватного сектору та зменшити ризики, таким чином збільшуючи відсоток успішних проєктів.
- Інституційна взаємодія має забезпечити координацію, технічну підтримку а також належне застосування стримувань та противаг.
- Залучення приватного сектору може підвищити перспективи успішного втілення перспективного і важливого проєкту в умовах бюджетних обмежень та стислих термінів, однак лише таке залучення не може автоматично зробити проєкт сумнівної доцільності прийнятним. Юридична оцінка обґрунтування проєкту повинна бути проведена до фактичного детального дослідження та аналізу проєкту.
- Інституційна спроможність державного партнера повинна бути зміцнена до фактичного запуску проєкту ДПП, а підтримка з боку урядового підрозділу ДПП, донора та / або МФО є бажаною для муніципальних пілотних проєктів.

- Відповідно до міжнародної практики, середній цикл проектів ДПП (див. Схему нижче) до завершення фінансового періоду займає від 12 до 36 місяців, а іноді і більше, тому важливо врахувати уроки, щоб скоротити цей період і повторити набутий досвід, здобутий в рамках Програми «U-LEAD з Європою», у проектах подібного типу.



Мал. 3. Типові етапи впровадження проекту ДПП

Наведений нижче інструмент ілюструє стандартні етапи впровадження проекту ДПП та надає прирний графік завдань проектного циклу ДПП для зацікавлених сторін.

Запропонований інструмент – Проектний цикл ДПП: фази, етапи та кроки

Фаза 7	Завдання	Відповідальний	Дата
1. Розроблення концепції (концептуальної записки)	Аналіз початкових потреб		
	Визначення бюджету		
	Призначення керівника проекту		
	Формування та затвердження команди проекту		
	Розроблення концепції проекту		
	Призначення групи радників		
2. Розроблення проекту ТЕО	Оцінка потреб		
	Ретельна перевірка (фінансова / юридична / технічна)		
	Аналіз варіантів		
	Розрахунок співвідношення ціни та якості		
3. Тестування ринку та комунікація із зацікавленими сторонами	Розробити комунікаційну стратегію		
	Взаємодія з зацікавленими сторонами		
	Збір думок		
	Коригування техніко-економічного обґрунтування ДПП		
4. Проекти документів щодо закупівель ДПП	Структурування проекту ДПП		
	Метод закупівлі		
	Критерії оцінки пропозицій		
	Проект контракту ДПП		
5. Залучення приватного партнера	Запрошення до участі в торгах		
	Взаємодія з учасниками торгів		
	Визначення приватного партнера (переможця тендеру)		
	Узгодження контракту		
	Підписання узгодженого договору ДПП		
	Фінансове закриття		
6. Моніторинг проекту ДПП	Обов'язки керівництва		
	Моніторинг наданих послуг		
	Зміни до контракту (за потреби)		
	Вирішення спорів		
	Обслуговування активів		
	Розірвання договору (у передбачених випадках)		

3.8. ВАЖЛИВІСТЬ РОБОТИ НАД ФОРМУВАННЯМ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ПРОЄКТУ

Надзвичайно важливим фактором успіху проєкту є створення його позитивного іміджу для бізнесу та громади.

Починаючи з процесу скринінгу проєктів, необхідно організовувати публічні заходи щоб інформувати громаду та потенційних інвесторів про мету та зміст майбутнього проєкту ДПП.

Публічні заходи на яких відкрито обговорюється суть проєкту, сприяє створенню позитивного іміджу проєкту та сприяє підвищенню інтересу з боку бізнес-спільноти. Окрім того, такі заходи дозволяють прояснити позицію всіх стейкхолдерів та бенефіціарів по відношенню до проєкту, що дає можливість оперативніше реагувати на дії стейкхолдерів та скласти індивідуальний план роботи з кожним стейкхолдером.

Зворотній зв'язок, отриманий від стейкхолдерів, бенефіціарів та приватного бізнесу дозволяє чіткіше окреслити суть проєкту та деталізувати майбутній зміст концептуальної записки та техніко-економічного обґрунтування проєкту.

У разі недостатньої комунікації з усіма стейкхолдерами та бенефіціарами проєктів можуть виникати негативні наслідки для проєкту. Яскравим прикладом наслідків недостатньої комунікації з стейкхолдерами та бенефіціарами є ситуація з проєктом в м. Житомирі (див. Приклад 3.4).

Приклад 3.8.1. Успішна комунікація зі стейкхолдерами та бенефіціарами проєктів

Її можна відстежити прикладі проєкту «Створення Центру малоінвазивної хірургії (Малоінвазивні оперативні втручання в хірургії, урології, гінекології та проктології) на базі третього поверху хірургічного корпусу Трускавецької міської лікарні по вул. Данилишиних, 62» та «Розширення кластерної мережі теплозабезпечення об'єктів бюджетної сфери м. Долина».

Під час роботи над проєктами в м. Трускавець та м. Долина було проведено велику кількість¹ публічних заходів за участі стейкхолдерів, бенефіціарів та приватного бізнесу. Це сприяло створенню позитивного іміджу проєктів, дозволило виявити питання, що вимагали більш детального вивчення.

Більше того, кінцеві бенефіціари проєктів отримали правдиву та повну інформацію про проєкт, що значно знизило рівень напруги в деяких бенефіціарів.

Рекомендації

- Публічну комунікацію щодо суті та цілей проєкту необхідно розпочинати на ранніх стадіях його підготовки. Ще на етапі скринінгу проєктів необхідно переконатися в тому, що проєктна команда прокомунікувала мету проєкту й інші важливі питання з кінцевими бенефіціарами та надала їм детальну інформацію про проєкт.
- Публічна комунікація повинна бути якісно підготовлена. Необхідно підготувати якісні презентації, роздаткові матеріали, запросити фахівців (експертів) та обговорити з ними заздалегідь ті моменти на яких необхідно сконцентрувати увагу слухачів. Під час публічних зустрічей необхідно здійснювати фото та відеозйомку, а також запрошувати місцеву пресу. Робота з пресою вимагає особливої уваги. Необхідно готувати якісні прес-релізи, за можливості обговорювати з журналістами питання, які вони хотіли б задати спікерам.

¹ www.rdpa.regionet.org.ua/ppp

- Рекомендується залучати до проведення публічних заходів високопосадовців-представників місцевої/державної влади, що додаватиме статусності заходу, а також сприятиме подальшій підтримці проектів зі сторони влади.

3.9. ПОЛІТИЧНА ПІДТРИМКА В ПРОЕКТАХ ДПП

В процесі планування строків реалізації проекту важливо враховувати політичний фактор та можливу зміну в складі виборних органів місцевого самоврядування. Підтримка депутатського корпусу є надзвичайно важливим фактором для успішності проекту.

В тих громадах де одна політична сила (коаліція політичних сил) має вирішальний вплив на всіх рівнях влади (місцева рада, голова, обласна рада, обласна державна адміністрація) шанси успішної реалізації проекту є набагато вищими, ніж в громадах, де немає вирішального впливу однієї політичної сили (коаліції політичних сил), а натомість існують серйозні розбіжності й протиріччя.

Оскільки всі ключові рішення приймаються виконкомом рад (які очолюють міські голови, голови ОТГ тощо) та місцевими радами, важливо, щоб міський голова та більшість в міській раді належали до однієї політичної сили (коаліції політичних сил). Водночас, відсутність зазначеної ситуації не є підставою, щоби не ініціювати та не розробляти проекти ДПП, але важливо розуміти можливі політичні ризики, які можуть звести нанівець всю проведenu підготовчу роботу та витрачені кошти.

У випадку залученості в проект районної/обласної влади, зокрема у випадку коли для реалізації проекту необхідно оформити земельні ділянки за межами населених пунктів, підтримка районної ради/ обласної адміністрації / депутатів обласної ради також матиме неабияке значення.

Приклад 3.9.1. Важливість політичного консенсусу між різними рівнями влади для проектів ДПП

Це можна продемонструвати на прикладах проектів «Розвиток інфраструктури міста Тростянець шляхом розміщення об'єктів торгівлі та будівництва вхідної групи до міського парку ім. Чайковського» та «Розширення кластерної мережі теплозабезпечення об'єктів бюджетної сфери м. Долина».

Реалізація проекту ДПП в м. Тростянець відбувалася досить динамічно, оскільки він мав повну підтримку з боку міського голови та міської ради. В процесі реалізації проект не стикався з проблемою відсутності консенсусу між міським головою та депутатським корпусом, а всі складнощі носили виключно технічний характер.

У той же час під час реалізації проекту в м. Долина проектна команда зіткнулася з проблемою відсутності консенсусу між міською та районною радою, які мали прийняти спільне рішення щодо застосування механізму ДПП. Не дивлячись на те, що міський голова мав повну підтримку з боку міської ради, проект зупинився на етапі аналізу ефективності, оскільки передбачав теплопостачання приміщень, що знаходились в районному підпорядкуванні.

Вирішальне значення в цій ситуації відіграло створення влітку 2019 року Долинської ОТГ, в результаті чого, всі заклади освіти районного підпорядкування підлягають передачі по завершенню бюджетного року Долинській ОТГ, що фактично дає «зелене світло» реалізації проекту у 2020 році.

Рекомендації

- Перед початком реалізації проекту необхідно переконатися в тому, що одна політична сила (коаліція політичних сил) має вирішальний вплив на прийняття рішень, які стосуватимуться реалізації проекту ДПП.

- Оскільки реалізація проєкту ДПП розрахована на 1-2 роки, необхідно пересвідчитись, що проєкт може бути реалізований до кінця каденції місцевої влади, яка його його ініціювала чи підтримала. Зміна політичних сил може мати негативні наслідки для проєкту.
- В процесі роботи над проєктом необхідно пересвідчитись, що все майно (будівлі, земля, тощо), яке планується використовувати в рамках реалізації проєкту знаходиться в управлінні (розпорядженні) одного органу влади.
- В громадах, де вже створені ОТГ, реалізація проєктів ДПП має всі шанси, щоб здійснюватися швидше і, вірогідно, що стикатиметься з меншою кількістю можливих перепон.
- Слід мати на увазі, що місцеві депутати, як і представники структурних підрозділів виконавчого органу, можуть мати конфлікт інтересів, тому цей фактор теж варто передбачити та враховувати під час підготовки проєкту та його представлення, наприклад під час презентацій для представників органів місцевого самоврядування.

Приклад 3.9.2. Проєкт ДПП Ремонт вуличного освітлення у Вільнюсі

У 2011 році місто Вільнюс ініціювало проєкт ДПП з оновлення вуличного освітлення, бажаючи змінити старі натрієві світильники на світлодіодні та залучити приватного інвестора, який фінансуватиме, здійснюватиме будівельні роботи та управлятиме проєктом. Тендер був оголошений у 2013 році і 3 міжнародні компанії виявили зацікавленість взяти участь у ньому. Італійська компанія Gemto виграла тендер у 2014 році та підписала угоду про ДПП. Під час фінансового закриття відбулися муніципальні вибори і хоча переможець вже був обраний, новий муніципальний уряд не підтримав співпрацю з Gemto і в односторонньому порядку скасував угоду про ДПП. Gemto подала позов до арбітражу на муніципалітет, щоб змусити його виконувати процедури фінансового закриття, але навіть після винесення рішення в арбітражі співпраця не відбулася. Після закінчення додаткових спорів муніципалітету Вільнюса було присуджено штраф у розмірі 0,6 млн євро, які він мав виплатити Gemto.

Як наслідок, муніципалітет розпочав оновлення міської системи вуличного освітлення невеликими частками за власні кошти лише у 2019 році, кінцева дата робіт досі не визначена.



Приклад 3.9.3. Міжнародний аеропорт Варшава (Польща)

Цілями проекту ДПП Розширення Варшавського аеропорту були:

- для «Porty Lotnicze», як державної компанії, отримати готовий до використання новий термінал та вивчити альтернативні моделі ДПП будівництва та фінансування аеропорту.
- для ЄІБ – вивчити та перевірити оптимальне поєднання приватних та європейських концепцій фінансування для великих інфраструктурних проектів ДПП.

Вважалося, що лише міжнародний консорціум, що складається з великої будівельної компанії, яка є генеральним підрядником з міжнародним досвідом ДПП та встановленими стосунками з досвідченими субпідрядниками, може керувати проектом та відповідати екологічним стандартам та стандартам закупівель ЄС, щоб уникнути політичних та правових конфліктів.

Проект став першою концесією ДПП аеропорту в країнах-кандидатах в ЄС і вважався одним з найкращих в регіоні.

Приклад 3.9.4. Управління поліції у Каунасі та Паневежисі (Литва)

У травні 2017 року управління Литовської поліції розпочало тендер на проекти ДПП з поліцейської інфраструктури в Каунасі та Паневежисі. До початку тендеру було проведено низку громадських консультацій з метою обговорення та потенційного вдосконалення та уточнення тендерних умов проектів.

Частина проекту була присвячена ДПП з розвитку поліцейської інфраструктури в Каунасі, а інша розвитку поліцейської інфраструктури в Паневежисі.

Під час тендерного процесу Департамент поліції продемонстрував сильну політичну волю та призначив спеціальну внутрішню групу для роботи разом із законтракованими досвідченими експертами з ДПП. В результаті відбувся оперативний відбір переможців тендеру та підписання договорів ДПП у січні 2019 року.

Видібрані приватні партнери тепер відповідають за проектування, будівництво, фінансування та обслуговування поліцейських ділянок. 3 роки від загальної тривалості проекту було відведено на проектування та будівництво, а 12 років мають бути присвячені технічному обслуговуванню будівель.



Уроки

- Політичні зміни є ризиковими для проектів. Слід наголосити на необхідності політичної та інституційної підтримки проектів ДПП, як вагомих факторів їх успішності.
- Завжди краще починати і закінчувати проект протягом одного політичного циклу. Якщо так не склалося, нова політична команда теж повинна надавати проекту необхідну підтримку. Завдяки цьому спостерігатиметься зростання довіри інвесторів, а самі проекти ставатимуть більш конкурентоспроможними / кращої якості / фінансово ефективнішими.
- Міжнародні консорціуми як розробники / інвестори та великі банки можуть брати участь та керувати успішними моделями ДПП, для чого необхідне дотримання низки умов, а саме:
 - обсяг потенційного доходу (або виплат з державного сектору) та заплановані інвестиції та прогнози є реалістичними;
 - на регіональному рівні відповідальні за прийняття рішень особи та фахівці мають необхідний рівень знань про ДПП;
 - процес відбору виконавців контракту включає відкриту міжнародну тендерну конкуренцію між попередньо відібраними консорціумами;
 - за необхідності проводяться незалежні оцінки впливу проектів на навколишнє середовище для сприяння зменшенню політичних конфліктів;
 - проект має політичну підтримку.

IV. ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ЕТАПІВ ПРОЄКТУ ДПП

4.1. ЕТАП ВІДБОРУ ПРОЄКТУ

Процес підготовки проєкту ДПП складається з декількох етапів: ідентифікація проєкту та його скринінг, оцінка проєкту, розроблення концептуальної записки, ТЕО, конкурсної документації та договору, управління договором у процесі реалізації проєкту.

Цей процес вимагає витрати значної кількості часу та трудових ресурсів. З метою забезпечення того, щоб ці ресурси були витрачені ефективно, державний сектор має ретельно вибирати, які проєкти ДПП будуть включені до списку пріоритетних та будуть підготовлені на наступних етапах.

Етап відбору проєкту має на меті:

- забезпечити, щоб проєкт мав достатню економічну користь для продовження роботи над ним;
- запобігти відбору нерелевантного проєкту, уникнути ризику часових і фінансових витрат для аналізу та структурування нереалістичного проєкту ДПП;
- підготуватися до наступного етапу – оцінки.

Для проведення відбору проєктів з наявного різноманіття проєктних ідей в різних секторах, важливо мати певні об'єктивні критерії та чітку процедуру проведення оцінки проєктних пропозицій, їх пріоритизації та обґрунтування подальшої підготовки.

Загальний підхід до питання вибору проєктів може складатися з двох етапів. На першому етапі можна використовувати список критеріїв за принципом «відповідає/не відповідає», який виключатиме всі ті проєктні пропозиції (довгий список), які з різних очевидних причин не можуть вважатись проєктами ДПП або бути реалізовані у зв'язку зі значним ризиком. На другому етапі можуть бути застосовані більш суб'єктивні критерії оцінки для пріоритизації проєктів (короткий список).

Перша частина критеріїв може містити ключові юридичні, адміністративні чи інші дуже очевидні критерії, які в принципі не дозволяють реалізувати проєкт взагалі, або не дозволяють реалізувати його із застосуванням механізму ДПП. Ця частина критеріїв оцінюється за принципом «відповідає/не відповідає».

Запропонованими критеріями можуть бути:

- ініціатор проєкту не має ключової інформації щоб навіть заповнити анкету з питаннями для попередньої оцінки проєктної ідеї;
- запропонована структура реалізації проєкту не відповідає ознакам ДПП, сектору, у якому може бути застосований механізм або іншим критеріям визначеним законодавством з ДПП;
- проєктна пропозиція буде впроваджена на земельній ділянці та / або з використанням майна з невирішеними питаннями власності (ініціатор проєкту не є повноправним власником земельної ділянки / майна, необхідного для реалізації проєкту);
- існує альтернативна і, очевидно, більш ефективна модель для реалізації запропонованої проєкту, ніж застосування механізму ДПП.

Приклад 4.1.1. Оцінка проектних ідей

Під час відбору пілотних проектів ДПП у рамках програми «U-LEAD з Європою» більша частина запропонованих проектних ідей не відповідала ознакам ДПП та іншим критеріям. Наприклад, проектна ідея щодо організації прокату велосипедів у місті Житомирі не відповідала ознакам ДПП та мала прямі ознаки комерційного проекту, що може бути реалізований без застосування механізму ДПП. А проект будівництва спортивно-оздоровчої бази в місті Тростянець, досить цікавий за своїм наповненням, на жаль мав невирішені земельні питання і теж не міг бути прийнятним.

Зазвичай, державний сектор використовує суб'єктивні критерії для оцінки проектів, і, як правило, виходить виключно з нагальних потреб, не враховуючи очікувані витрати ресурсів на підготовку проекту та не проводячи аналіз можливих ризиків щодо його впровадження, що в подальшому може мати відповідні наслідки. Також зазвичай не проводяться попередні публічні консультації з приватним сектором та стейкхолдерами.

Другий перелік критеріїв може застосовуватися до проектів, які пройшли перший рівень оцінки. У цей список включають критерії або рекомендації щодо оцінки, які можуть допомогти пріоритизувати проектні ідеї та оцінити, які проекти є найбільш доцільними для підготовки проекту у якості ДПП. Необхідна інформація для цього етапу відбору повинна бути більш детальною. Проектні пропозиції детально аналізуються відповідно до критеріїв/рекомендацій щодо оцінки.

Такими критеріями / рекомендаціями можуть бути:

- Проектна пропозиція належить до визначених пріоритетних галузей.
- Відповідність проектної пропозиції стратегічним документам, генеральному плану та іншим плановим документам.
- Розмір проекту з точки зору витрат на будівництво / реконструкцію та / або загальних витрат на проектну пропозицію є достатнім для залучення цільового інвестора у рамках ДПП;
- Наявність попередніх досліджень проекту.
- Орієнтовний попит, рівень очікуваної зацікавленості приватного сектору, а також загальна доцільність та доступність проекту.
- За наявності, перелік основних економічних показників проекту, або дані, необхідні для такого аналізу – CAPEX, NPV, PBP тощо.
- Потреби бюджетної підтримки/допомоги, можливість та готовність державного сектору її забезпечити.
- Наявність необхідної суміжної інфраструктури (наприклад, під'їзних доріг або споруд теплозабезпечення / електричної енергії), яка може бути передумовою для реалізації запропонованого проекту, та необхідні інвестиції на її створення у разі відсутності.
- Виявлення та оцінка будь-якого іншого ризику, який міг би мати суттєве значення для підготовки та реалізації запропонованого проекту (деякі екологічні проблеми, протидія громадян чи громадських організацій, відсутність достатніх кваліфікованих людських ресурсів для роботи в рамках проекту тощо).

Приклад 4.1.2. Критерії для відбору проектів на місцевому рівні

Для відбору муніципальних проектів у рамках програми «U-LEAD з Європою» використовувалися такі критерії:

№ п/п	Ключові критерії	Так/Ні	Проект 1	Проект 2	Проект 3
1.	Земельна ділянка перебуває у власності громади				
2.	Наявність щонайменше одного зацікавленого інвестора				
№ п/п	Додаткові критерії	Бал	Проект 1	Проект 2	Проект 3
3.	Економічна/бюджетна ефективність	20			
3.1.	Знижує видатки місцевого бюджету загалом	10			
3.2.	Не вимагає значного співфінансування з бюджету	5			
3.3.	Генерує нові надходження до місцевого бюджету	5			
4.	Соціальна ефективність	10			
4.1.	Зберігає або створює нові робочі місця	5			
4.2.	Покращує якість послуг населенню	5			
5.	Політична підтримка проекту	10			
5.1.	Рівень сприйняття громадськістю та інших зацікавлених сторін	5			
5.2.	Очікуване швидке прийняття рішень членами виконкому, депутатами, міським головою	5			
6.	Привабливість проекту для бізнесу	30			
6.1.	Очікуваний стійкий попит на послуги (товари, роботи)	10			
6.2.	Фінансова ефективність, зрозумілі джерела повернення інвестицій	5			
6.3.	Відсутність значних перешкод (дозволи, ліцензії, тощо)	5			
6.4.	Відсутність потреби в значних інвестиціях в суміжну інфраструктуру (комунікації, електропостачання)	10			
7.	Релевантність та реалістичність проекту	30			
7.1.	Відповідність проекту можливостям громади (масштаб, вартість, розмір бюджету громади)	5			
7.2.	Наявність більше як одного зацікавленого інвестора	5			
7.3.	Готовність інвестора/ОМС розробити ТЕО	5			
7.4.	Доступність майбутніх послуг для споживачів (вартість послуг)	5			
7.5.	Рівень ризику проекту, готовність до адекватного розподілу між партнерами	5			
7.6.	Незначний строк будівництва/реконструкції	5			
Сумарна кількість балів		100			

Першим етапом відбору проектів, який не відображений у зазначеній вище таблиці, була перевірка проектів на їх відповідність ознакам ДПП встановленим законодавством України, зокрема Законом України «Про державно-приватне партнерство», а також їх релевантність.

З наведеної вище матриці оцінки проектів, першою секцією були виділені критерії, що становлять значний ризик для реалізації проектів, зокрема, невирішені питання власності на землю або майно можуть значно відтермінувати підготовку проекту, тоді як відсутність потенційних інвесторів на початковому етапі може свідчити про відсутність інтересу з боку приватного сектору до таких ініціатив. Проекти, що не відповідали вимогам першої частини критеріїв не допускалися до подальшого оцінювання, як не реалістичні, зокрема на даному етапі розгляду.

Друга частина критеріїв матриці ризиків мала на меті обрати найкращі проекти з тих, що залишилися після першого етапу відбору. Кожному з критеріїв були присвоєна певна вага критерію. Самі критерії були сформульовані як питання, на які можна відповісти «Так/Ні». Відповідно, проектна ідея, відповідь на питання щодо якої була «Так», отримувала відповідну критерію кількість балів, які в подальшому сумувалися. Проектні ідеї, що отримували найбільшу кількість балів обиралися для подальшого опрацювання і підготовки концептуальних записок.

Запропонований інструмент – Анкета щодо започаткування проекту ДПП

А. ЗАГАЛЬНІ ДАНІ

1. Які причини застосування ДПП?
2. Орган влади, що здійснює проект ДПП
3. Чи відповідає інвестиційний проект ДПП державним та / або муніципальним документам стратегічного планування?
4. Очікувана тривалість договору ДПП (у роках).

В. ПИТАННЯ ВЛАСНОСТІ

1. Детальна інформація про існуючі активи, безпосередньо пов'язані з реалізацією проекту запланованого партнерства
2. Якщо передбачається обов'язкова передача існуючих активів приватній особі, надайте інформацію про активи / майно
3. Введіть вимоги щодо інвестицій приватних осіб у існуючі активи
4. Опишіть зобов'язання, покладені на приватну особу щодо створення нових активів / власності
5. Якщо приватній особі надається можливість створювати додаткові активи на власний ризик (окрім описаних у пункті 4), будь ласка, вкажіть обмеження, що застосовуються.

С. СЕКТОРИ ТА МАСШТАБ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЄКТУ

1. У яких секторах планується проект ДПП (для комплексних проектів можна обрати більше одного сектору)?
 - збирання, переробка та поводження з відходами
 - енергетика, включаючи видобуток, передачу, розподіл, постачання тепла та електроенергії, нафти та природного газу
 - дороги, мости, тунелі, стоянки та наземний транспорт
 - управління водними ресурсами, включаючи видобуток, постачання, очищення води
 - громадський транспорт
 - залізничні колії та системи

- водний транспорт, включаючи порти та пристані
- повітряний транспорт, включаючи аеропорти
- телекомунікації та ІТ
- туристичні послуги
- культура, спорт, дозвілля
- охорона здоров'я
- безпека та правоохоронні органи
- освітня інфраструктура
- соціальні послуги
- міська інфраструктура
- інше

2. Перерахуйте та опишіть діяльність, яку приватний суб'єкт має намір здійснити

3. Перерахуйте та опишіть діяльність, яку приватний суб'єкт господарювання має намір здійснити за власною ініціативою (комерційний / додатковий дохід)

4. Чи існуючі стандарти можна застосувати до публічних послуг?

D. КРИТЕРІЇ ЦІЛЕСПРЯМОВАНOSTІ ДПП

1. Чи зменшено технічний ризик проекту?

2. Чи потрібна для запланованого проекту нова інфраструктура та навички надання публічних послуг, яких державний суб'єкт не має?

3. Чи запланований проект комплексний / складений щонайменше з кількох заходів?

4. Чи можливо передати ризики щодо будівництва приватному партнеру?

5. Чи передана публічна послуга має тривалий (довготерміновий) характер?

6. Чи покращується ефективність обслуговування?

7. Чи державна організація, відповідальна за надання публічної послуги, використовує власні активи неефективно?

8. Чи діє державна установа, відповідальна за надання публічної послуги, неефективно та / або не забезпечує належну якість обслуговування?

9. Наразі державна організація забезпечує ефективне надання публічних послуг, але через заплановану зміну обсягів існує високий ризик того, що вона не зможе забезпечити ефективне та якісне надання публічних послуг у майбутньому?

Важливим аспектом відбору проектних ідей є їх відповідність нагальним потребам регіону, міста, територіальної громади та підтримка всіх зацікавлених сторін. Реалізація проекту може впливати на значну кількість осіб та одночасно відповідати інтересам одних зацікавлених сторін та не відповідати потребам або планам інших.

Приклад 4.1.3. Врахування позиції стейкхолдерів та бенефіціарів при виборі проекту

Під час вибору проекту в місті Житомир було обрано проект громадської пральні, що в цілому відповідає інтересам міста з точки зору економії коштів та підвищення якості послуг, та підтримується відповідним департаментом фінансів міської ради. Проте, під час відбору не було враховано фактору негативного ставлення до проекту інших бенефіціарів проекту, зокрема департаменту освіти міської ради та безпосередньо керівників дошкільних навчальних закладів, які виявилися неготовими до таких змін.

В такій ситуації важливим є комунікація з усіма ключовими зацікавленими сторонами та аналіз ризиків уже на етапі відбору проектів з метою врахування такого важливого фактору під час прийняття рішення щодо ідентифікації та підготовки проекту.

Приклад 4.1.4. Угорщина: шосе М1/М15

Угорщина – М1/М15 була першою платною автодорогою, яка була проведена на тендері та впроваджена в Центральній та Східній Європі. Будівництво автомобільної дороги було закінчено у 1995 році за графіком та у межах бюджету.

Обсяги руху були приблизно на 40% меншими, ніж передбачалося, незважаючи на прогнози, підготовлені незалежними експертами. Висока тарифна плата не покривала низький обсяг руху. Натомість це призвело до судової справи незадоволених учасників дорожнього руху. Як результат, концесіонер не зміг обслуговувати свій борг, і в кінцевому підсумку уряду довелося взяти концесію на себе з високими витратами.

Приклад 4.1.5. Будівля суду у Вільнюсі (Литва)

У 2013 році адміністрація національних судів Литви розпочала проведення тендеру щодо ДПП на нову будівлю суду, де передбачалося розмістити декілька регіональних та національних судів. Після 2-ого року тендерних процедур надійшло 3 остаточних заявки, але всі 3 заявки були вище розрахункового бюджету максимальних щорічних платежів. Адміністрація судів поінформувала учасників торгів про наміри просити більші щорічні платежі уряду, але врешті-решт прийняла рішення не робити цього.

Через кілька років адміністрація судів зробила власний технічний проект і попросила уряд виділити 30 мільйонів євро на будівництво нового будинку. Запит було відхилено, і тому проект скасовано.



Уроки

- Важливість прогнозних оцінок щодо надходжень: сильний акцент повинен бути зроблений на прогнозуванні доходів у рамках підготовки техніко-економічного обґрунтування. Завищення оцінок щодо надходжень може призвести до банкрутства концесії.
- Важливість витрат та оцінок CAPEX та OPEX: слід наголосити на оцінці витрат у рамках техніко-економічного обґрунтування. Недооцінка витрат може призвести до невдачі тендерних процедур та впровадження проекту, або зробити дорогу тендерну процедуру марною.
- ДПП не є стратегією для перетворення дуже вартісних проектів у життєздатні лише тому, що, як очікується, буде задіяний приватний партнер, готовий внести певні капіталовкладення, за винятком випадків, коли приватний сектор може отримати значні переваги від вкладення значних інвестицій.
- Проекти, що змінюють модель надання послуг, наприклад введення платних послуг за послуги, які раніше були безкоштовними, завжди повинні бути протестовані в меншому масштабі / проекти повинні бути детально проаналізовані на етапі дослідження техніко-економічного обґрунтування, а з пілотними проектами може бути прийнятним частковий розподіл ризику щодо попиту, наприклад, державний сектор може погодитися на часткову оплату приватному партнеру, якщо дохід від третіх сторін буде нижчим від прогнозованого.

4.2. ЕТАП РОЗРОБЛЕННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ ЗАПИСКИ

Як уже було зазначено раніше, підготовка проекту є досить тривалим та ресурсоемним процесом. З метою уникнення значних витрат ресурсів на підготовку ґрунтовних досліджень та техніко-економічного обґрунтування з проектних ідей, що не матимуть перспектив реалізації із застосуванням механізму ДПП, в українському законодавстві визначено два етапи оцінки проекту: попереднє дослідження проекту, що виражається у підготовці «концептуальної записки» та етап підготовки ґрунтового та всеохоплюючого техніко-економічного обґрунтування.

На момент написання цього документу відсутні будь-які методологічні рекомендації щодо розроблення концептуальної записки. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства розпочало роботу над підготовкою підзаконних актів, серед яких є й такі, що мають врегулювати питання підготовки та аналізу проектів. Таким чином буде створено методологічну базу для стандартизованої підготовки проектів ДПП.

Єдиним нормативним документом, що містить інформацію стосовно вимог до змісту концептуальної записки є постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 «Про порядок проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» (далі «Порядок проведення аналізу ефективності»).

Ця постанова покликана врегулювати питання аналізу ефективності проектів на завершальному етапі їх підготовки, у зв'язку з цим вона фокусується на тих ключових питаннях, які мають бути проаналізовані на етапі аналізу ефективності.

Вимоги Порядку проведення аналізу ефективності щодо вмісту концептуальної записки:

1. Мета проекту та її обґрунтування:

- проблеми, які передбачається розв'язати у результаті реалізації проекту;
- результати аналізу попиту на товари (роботи і послуги), виробництво (виконання і надання) яких повинне бути забезпечене в результаті реалізації проекту;
- результати попереднього аналізу можливих альтернативних варіантів розв'язання зазначених проблем;
- відповідність мети проекту пріоритетам державної політики;

2. Прогнозні обсяги витрат, а саме:

- розрахункова вартість проекту, включаючи витрати на його розроблення та реалізацію, обґрунтування вибору можливих джерел фінансування;
- інформація про наявність земельної ділянки, прав, пов'язаних з нею, та план заходів щодо оформлення прав на таку ділянку (у разі потреби);
- інформація про оціночну вартість експлуатації (утримання) об'єкта державної або комунальної власності та джерела фінансування його експлуатації (утримання);

3. Результати попереднього аналізу ефективності реалізації проекту:

- очікуваний вплив (екологічні, соціальні, економічні вигоди і наслідки його реалізації);
- вигодоотримувачі;
- результати попередньої оцінки ризиків реалізації проекту;

4. Строк та етапи реалізації проекту, результати попередньої оцінки можливостей його реалізації, організації та управління виконанням робіт;

5. Обґрунтування заходів щодо розроблення проекту державно-приватного партнерства (дослідження, проектування).

Водночас, Порядок проведення аналізу ефективності не визначає підходів до розроблення концептуальної записки, можливих особливостей окремих проектів, інших важливих питань, які мають бути досліджені на початковому етапі.

Разом з тим, зміст концептуальної записки, передбачений у Порядку проведення аналізу ефективності, має ряд недоліків, що відображають більш загальні проблеми у підході до підготовки інвестиційних проектів в Україні.

Ця проблема пов'язана з відсутністю типового двоетапного процесу прийняття рішень, а саме: прийняття спершу «інвестиційного рішення» на першому етапі, та «рішення щодо механізму реалізації проекту» на другому етапі.

Відсутність чіткого розмежування на етапи прийняття рішень призводить до дублювання частини досліджень та висновків на етапі розроблення концептуальної записки, розроблення ТЕО та проведення аналізу ефективності проекту.

Крім того, відсутність чітких процедур аналізу концептуальної записки та питань, на які вона має давати відповіді, створює ситуацію, у якій структура та наповнення концептуальної записки, а відповідно і витрати ресурсів на її розроблення, буде залежати від бачення розробника проекту та може значно ускладнити початковий етап аналізу.

Грунтовне дослідження окремих питань концептуальної записки визначених у Порядку проведення аналізу ефективності є частиною подальшого аналізу на етапі розроблення техніко-економічного обґрунтування, тому витрата ресурсів на таке дослідження на етапі концептуальної записки може бути не доцільною у разі, якщо такий проект буде відхилений.

Приклад 4.2.1. Концептуальні записки пілотних проектів на місцевому рівні

Під час розроблення концептуальної записки пілотних проектів на місцевому рівні в рамках програми U-LEAD було досить складно визначити ступінь деталізації та охоплення (рамки) дослідження, яке має бути проведене для прийняття подальшого рішення.

Неврегульованість цього питання приводила до того, що різним ініціаторам проектів був необхідний різний обсяг інформації для прийняття рішення, що робить його суб'єктивним та залежним від політичних факторів, а також призводить до витрачання значних ресурсів уже на етапі концептуальної записки.

Водночас підготовлені концептуальні записки для шести проектів у різних галузях економіки, здійснені за підтримки експертів, можуть бути використані усіма зацікавленими територіальними громадами в Україні, у разі їх зацікавленості в розробленні аналогічних чи подібних проектів ДПП.

4.3. ЕТАП ПІДГОТОВКИ ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНОГО ОБҐРУНТУВАННЯ

Розроблення техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) проекту є обов'язковим етапом підготовки проекту ДПП та досить складним і довготривалим процесом, що потребує залучення експертів з різних сфер (юристів, економістів, фінансистів, технічних радників, тощо).

4.3.1. ВИМОГИ ДО ЗМІСТУ ТЕО

Зміст ТЕО залежить від складності проекту. Проекти з невеликими обсягами інвестицій (до 10-20 млн грн) не потребують розроблення складних ТЕО.

Водночас, ТЕО повинно мати достатню деталізацію, яка б давала можливість прийняти правильне управлінське рішення. ТЕО є основним документом, який використовується під час розроблення конкурсної документації та структурування угоди, тому в ньому повинні бути відображені всі ризики проекту та рекомендації щодо управління ними.

Приклад 4.3.1.1. Зміст ТЕО проекту ДПП

(на прикладі проекту: «Створення пральні на базі комунального підприємства «Гагаринське» Житомирської міської ради»)

ЗМІСТ

АВТОРСЬКІ ПРАВА ТА ВІДМОВА ВІД ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

I. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО ПРОЄКТ

- 1.1. Передумови здійснення ДПП, цілі Проекту, відповідність цілей Проекту першочерговим завданням у соціально-економічній сфері
- 1.2. Короткий опис об'єкту ДПП

II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОЄКТУ

- 2.1. Огляд законодавства що підлягає застосуванню в рамках реалізації Проекту
- 2.2. Аналіз можливих варіантів реалізації проекту без залучення приватного партнера, визначення форми здійснення ДПП
- 2.3. Загальний огляд процесу реалізації проекту ДПП
- 2.4. Визначення форми здійснення ДПП та обґрунтування її ефективності для державного і приватного партнера
- 2.5. Земельні питання
- 2.6. Вид діяльності
- 2.7. Ліцензування та тарифоутворення
- 2.8. Трудові відносини в рамках Проекту

III. ТЕХНІЧНИЙ АНАЛІЗ ОБ'ЄКТУ ДПП

- 3.1. Загальний опис технічного стану об'єктів, які існують та входять до складу Об'єкту ДПП
- 3.3. Можливі технічні рішення в рамках Проекту
 - 3.3.1. Мінімальні вимоги до технічних рішень
 - 3.3.2. Оптимальні технічні рішення

3.3.3. Логістична складова

3.3.4. Споживання електроенергії та води

3.4. Можливі технічні обмеження щодо Проекту

IV. ЕКОЛОГІЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТУ

V. ОГЛЯД РИНКОВОГО СЕРЕДОВИЩА

5.1. Аналіз конкуренції на ринку прання в м. Житомир

5.2. Аналіз обсягу ринку прання в Житомирській області

5.3. Аналіз ціни на ринку прання в Україні

5.4. Аналіз чинників, які впливають на розвиток ринку

VI. ФІНАНСОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ПРОЄКТУ

6.1. Основні припущення

6.1.1. Період Проекту

6.1.2. Макроекономічні припущення

6.1.3. Обсяги послуг, що передбачається надавати у рамках Проекту

6.1.4. Тарифи та ціни

6.1.5 Обсяги споживання послуг

6.1.6 Трудові ресурси

6.1.7. Доходи

6.1.8. Операційні витрати

6.1.9. Капітальні витрати

6.2. Фінансові результати Проекту

6.2.1. Грошові потоки

6.2.2. Фінансові показники

6.2.3. Аналіз альтернативних сценаріїв у рамках Проекту

6.2.4. Оцінка ризиків

6.2.5. Аналіз чутливості

6.3. Фінансова доцільність для приватного партнера

6.4. Аналіз доцільності реалізації Проекту для державного сектору

6.4.1. Можливість реалізації Проекту

6.4.2. Грошові потоки державного сектору за сценарію мінімального впливу

6.4.3. Грошові потоки державного сектору у рамках Проекту

6.4.4. Порівняльний аналіз витрат та вигод для державного сектору за сценарію мінімального впливу та реалізації Проекту

6.4.5. Висновки щодо доцільності реалізації Проекту для державного сектору

VIII. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ПРОЄКТУ

8.1. Вплив Проекту на підвищення якості послуг

8.2. Робочі місця

IX. РИЗИКИ ТА ЇХ РОЗПОДІЛ

X. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ПРОЄКТУ

10.1. Загальний опис

10.2. Учасники Проекту

10.3. Структура прав на майно у складі Об'єкту ДПП

10.4. Строки та етапи реалізації Проекту

10.5. Соціально-економічні та екологічні перспективи реалізації Проекту після закінчення строку дії договору

4.3.2. ЮРИДИЧНІ ТА ТЕХНІЧНІ АСПЕКТИ ПРОЄКТУ

Під час роботи над ТЕО необхідно окрему увагу приділити питанням оформлення права власності на майно, що планується включити до складу об'єкта ДПП, обтяження (обмеження) в користуванні комунальним майном, тощо.

Окрім того, важливе значення має дослідження технічних обмежень в рамках проєкту (встановлена потужність електромереж, наявність/можливість підключення до іншої суміжної інфраструктури – газо-, водо-, теплопостачання, тощо).

Приклад 4.3.2.1. Аналіз юридичних та технічних аспектів в ТЕО проєктів ДПП

(на прикладі проєкту: «Розширення кластерної мережі теплозабезпечення об'єктів бюджетної сфери м. Долина», «Створення пральні на базі комунального підприємства «Гагарінське» Житомирської міської ради»)

Під час роботи над ТЕО було встановлено, що в приміщеннях котелень ДНЗ було розміщене обладнання попереднього інвестора. Правовою підставою для розміщення обладнання в приміщенні слугував договір оренди частини приміщення котельні. Строк дії договорів міг бути автоматично пролонговано на 3 роки, у разі якщо орендодавець завчасно не повідомить орендаря про розірвання договору.

Оскільки строк дії договорів спливав протягом наступних 6 місяців, з метою нівелювання ризиків для реалізації проєкту, консультантами, що працювали над ТЕО проєкту було надано чіткі рекомендації щодо недопущення пролонгації строку дії відповідних договорів оренди.

Під час роботи над ТЕО проєкту в м. Житомирі, було виявлено, що встановленої максимальної потужності електромереж будівлі, в якій планувалося розмістити пральню, могло бути недостатньо для розміщення всього новітнього обладнання пральні. Водночас, оскільки до початку проєкту ще залишалось достатньо часу, це питання може бути оперативно вирішено владою міста до підписання договору про партнерство.

4.3.3. ЗЕМЕЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕО

Приклад 4.3.3.1. Аналіз земельних правовідносин під час розроблення ТЕО

(на прикладі проєкту: «Розвиток інфраструктури міста Тростянець шляхом розміщення об'єктів торгівлі та будівництва вхідної групи до міського парку ім. Чайковського»)

Під час підготовки ТЕО було встановлено, що існуюча земельна ділянка потребує поділу та зміни цільового призначення. Ці питання були детально описані в ТЕО, що дало можливість оформити земельні ділянки та розробити проєкти землеустрою щодо зміни цільового призначення земельних ділянок до підписання договору про партнерство.

Водночас, оформлення земельних ділянок затягувалось через відмову в погодженні деяких проєктів землеустрою Держгеокадастром.

Таким чином, детальний аналіз земельних правовідносин під час розроблення ТЕО дає можливість мінімізувати ризики пов'язані із затримкою в оформленні земельних ділянок.

У разі, якщо проєкт ДПП передбачає здійснення будівельних робіт, земельні ділянки повинні бути належним чином оформлені до підписання договору про партнерство.

Рекомендації

- Етап розроблення ТЕО є найбільш відповідальним етапом підготовки проекту. Отже не рекомендується оптимізувати часові рамки реалізації проекту за рахунок скорочення строку на розроблення ТЕО. У разі потреби, краще витрати додатково 1 місяць на підготовку якісного ТЕО, ніж зіткнутися з технічними чи юридичними ускладненнями чи фінансовими прорахунками під час впровадження проекту, що може призвести до значної затримки інвестиційної фази проекту чи ще гірше – його провалу;
- Зміст ТЕО не завжди повинен охоплювати всі розділи, що передбачені в Постанові КМУ від 11 квітня 2011 р. №384. Рекомендується внести зміни до вказаної постанови, та передбачити, що ТЕО проектів, де прогнозований обсяг інвестицій менший ніж 1 млн євро можуть мати скорочений зміст;
- Особливу увагу необхідно приділити визначенню наявності/відсутності юридичних та технічних обмежень для реалізації проекту;
- В проектах ДПП, які передбачають здійснення будівельних робіт, необхідно досить детально опрацювати питання пов'язані з оформленням земельних ділянок. До підписання договору про партнерство всі земельні питання повинні бути вирішені.
- ТЕО пілотних проектів ДПП (для міст Трускавця, Тростянця, Долини та Житомира), розроблених за підтримки експертів Програми «U-LEAD Європою», можуть слугувати орієнтиром для територіальних громад, зацікавлених у реалізації аналогічних чи подібних проектів.

4.4. ЕТАП ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ

Аналіз ефективності здійснення ДПП об'єктів комунальної власності проводиться виконавчим органом місцевого самоврядування, уповноваженим відповідною сільською, селищною, міською, районною чи обласною радою, а якщо такий орган не визначений, – виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради чи виконавчим апаратом районної, обласної ради.

Результати проведеного аналізу ефективності здійснення ДПП відображаються у висновку. У процесі підготовки проектів у пілотних містах висновки за результатами аналізу ефективності здійснення ДПП затверджувалися рішеннями виконавчого комітету рад¹.

Варто звернути увагу на те, що аналіз ефективності здійснення ДПП проводиться виконавчим комітетом не залежно від того, хто виступає з ініціативою про реалізацію проекту – державний чи приватний партнер. Так, у разі подання пропозиції про здійснення ДПП особою, що може бути приватним партнером, виконавчий комітет має провести аналіз із дотриманням усіх вимог законодавства. Це може ускладнюватися тим, що орган місцевого самоврядування, який не готував концептуальну записку та техніко-економічне обґрунтування, має серед іншого відобразити у висновку:

- відповідність мети проекту пріоритетам державної політики; строк, протягом якого здійснюються інвестиції; наявність заінтересованості потенційних інвесторів у реалізації проекту;
- інформацію про соціально-економічні та екологічні результати здійснення державно-приватного партнерства;
- відомості про фактори, які обумовлюють підвищення ефективності реалізації проекту у формі ДПП порівняно з іншими механізмами;

¹ Рішення виконавчого комітету Трускавецької міської ради № 232 від 30 жовтня 2018 року «Про затвердження висновку за результатами аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства», <http://www.tmr.gov.ua/doc-tmr/decision-executive-committee/309>

- інформацію про ризики здійснення державно-приватного партнерства, включаючи оцінку фіскальних наслідків, які можуть виникнути внаслідок прямих та непрямих зобов'язань державного партнера;
- інформацію про потребу у державній підтримці, форму такої підтримки (якщо передбачена).

Для прийняття узагальнюючого висновку щодо доцільності/недоцільності прийняття рішення про здійснення ДПП, члени виконавчого комітету мають проаналізувати усі дані, в тому числі розрахунки, надані приватною стороною, що не завжди є практично можливим, зокрема, з урахуванням наявної інституційної спроможності.

Окрім того, проведення аналізу ефективності може бути ускладнене низкою обставин. Так, у разі коли у проекті ДПП братимуть участь декілька державних партнерів, обов'язково утворюється спільна комісія з проведення аналізу ефективності, до якої входять представники всіх державних партнерів. Вимога про спільне проведення аналізу ефективності достатньо складний процес з точки зору узгодження позицій усіх державних партнерів та подальшого прийняття спільних рішень.

Приклад 4.4.1. Проведення аналізу ефективності проекту ДПП

В рамках підготовки проекту ДПП у місті Долина Івано-Франківської області («Розширення кластерної мережі теплозабезпечення об'єктів бюджетної сфери») проведення аналізу ефективності проекту було відстрочено до завершення процедури формування об'єкту партнерства з майна, яке на початку підготовки проекту відносилось до сфери управління різних публічних партнерів (Долинська міська та районна ради). Усі об'єкти, що формують об'єкт ДПП, будуть передані у власність новоствореної об'єднаної територіальної громади (Долинської ОТГ), яка і виступатиме публічним партнером.

Рекомендації

Під час проведення аналізу ефективності окрема увага має бути приділена таким питанням як потреба у державній підтримці, формі такої підтримки (якщо передбачена) та ризикам здійснення ДПП. Виявлення потреби у наданні державної підтримки на етапі проведення аналізу ефективності дозволить державному партнеру вжити заходів, що є необхідними для надання підтримки у подальшому, а саме:

- затвердити рішенням органу місцевого самоврядування порядок надання державної підтримки щодо об'єктів комунальної власності, без якого надання такої підтримки є неможливим;
- подати до Антимонопольного комітету України повідомлення про нову державну допомогу для отримання рішення про визнання підтримки суб'єкта господарювання, зазначеного у повідомленні, такою, що не є державною допомогою відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання». Отримання такого підтвердження від Антимонопольного комітету України є необхідним оскільки за результатами розгляду справи про державну допомогу, розпочатої внаслідок перевірки інформації про незаконну державну допомогу, Антимонопольний комітет України може прийняти рішення про визнання такої державної допомоги недопустимою для конкуренції, і як наслідок – така допомога підлягає припиненню та поверненню.

Підготовлений аналіз ефективності пілотних проектів ДПП (для міст Трускавця, Тростянця, Долини та Житомира), розроблених експертами за підтримки Програми «U-LEAD Європою», може використовуватися для територіальних громад, зацікавлених у реалізації аналогічних чи подібних проектів.

4.5. ЕТАП ПІДГОТОВКИ ДО КОНКУРСУ

Підготовка до конкурсу включає ряд важливих етапів, зокрема розроблення конкурсної документації, що, серед іншого, включає інструкцію для претендентів та учасників, договір про партнерство, завершення вирішення наявних земельних та майнових питань, комунікації з приватним сектором, маркетинг проекту та залучення потенційних інвесторів.

Варто звернути увагу, що в залежності від форми ДПП, конкурс з відбору приватного партнера повинен здійснюватися у відповідності до положень ЗУ «Про концесію» (для концесій) або відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. №384 (для інших форм ДПП).

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ КОНКУРСНИХ ПРОПОЗИЦІЙ

Важливою частиною інструкції для учасників є критерії оцінки учасників конкурсу. Перелік критеріїв, що мають застосовуватися при оцінці учасників конкурсу визначені постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. №384 Порядком проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності та об'єктів, які належать Автономній Республіці Крим (далі «Порядок проведення конкурсу»).

Порядок проведення конкурсу визначає перелік критеріїв, які обов'язково мають бути застосовані при оцінці конкурсної пропозиції у будь-якому проекті. Це виключає необхідну гнучкість під час підготовки проектів, оскільки кожен проект у різних секторах має свої особливості, які мають бути врахованими під час оцінки конкурсних пропозицій.

Крім того, перелік критеріїв зазначених у Порядку проведення конкурсу є нечітким, має критерії, що за своєю суттю повторюють інші критерії з того ж списку, або не мають практичного застосування для оцінки пропозицій.

Оскільки відповідно до зазначеного Порядку уникнути застосування беззмістовних критеріїв неможливо, вага таких критеріїв може бути зменшена до мінімального значення, яке б не впливало у значній мірі на кінцевий результат оцінки конкурсних пропозицій.

4.5.1. КОНКУРСНА КОМІСІЯ

Підготовка проектів конкурсної документації та проведення конкурсу віднесено до повноважень конкурсної комісії. Конкурсна комісія створюється рішенням публічного партнера, що покладає початок підготовки до проведення конкурсу з визначення приватного партнера. Доцільно до складу конкурсної комісії залучити представників проектної команди, яка безпосередньо готувала усі документи, що передували рішенням про здійснення ДПП.

Приклад 4.5.1. 1.Склад конкурсної комісії

Конкурсна комісія для визначення приватного партнера щодо проекту у місті Трускавці (Створення Центру малоінвазивної хірургії (малоінвазивні оперативні втручання в хірургії, урології, гінекології та проктології) по вул. Данилишиних, 62) була сформована у складі 7 осіб²:

1. Голова комісії – заступник міського голови
2. Заступник голови комісії – начальник управління комунальної власності
3. Секретар комісії – заступник начальника управління комунальної власності

² <http://www.tmr.gov.ua/doc-tmr/decisions-session/311>

Члени комісії:

4. Начальник юридичного відділу
5. Начальник управління розвитку курорту
6. Головний лікар КНП «Трускавецька міська лікарня»
7. Заступник головного лікаря з економічних питань КНП «Трускавецька міська лікарня»

Заступник голови комісії очолювала проектну команду, яка працювала над підготовкою проекту від самого початку його впровадження.

Рекомендація

Сформувати конкурсну комісію з представників профільних департаментів, керівників підприємств/установ/організацій, які залучені до реалізації проекту та представників проектної команди.

4.5.2. СКЛАД КОНКУРСНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Законодавство не встановлює виключного переліку конкурсної документації, яка має бути розроблена та затверджена територіальної громадою як публічним партнером в рамках підготовки проекту ДПП. Також законом не передбачена процедура обов'язкової попередньої кваліфікації для потенційних учасників конкурсу з визначення приватного партнера.

Разом з тим, практика підготовки проектів ДПП у інших країнах свідчить про те, що доцільно встановлювати певні кваліфікаційні вимоги, яким мають відповідати усі без винятку претенденти на участь у конкурсі для їх допущення до подання конкурсних пропозицій. Такі кваліфікаційні вимоги значно варіюватимуть в залежності від особливостей кожного окремого проекту. Попередній відбір заявників дозволить знизити ризик того, що конкурсна пропозиція буде подана учасником, який буде не здатний у подальшому виконати усі умови договору про партнерство (зокрема, інвестиційні, через брак ресурсів, або обов'язку з надання послуг належної якості через брак/недостатність попереднього досвіду у наданні таких послуг).

Приклад 4.5.2.1. Критерії для оцінки конкурсних пропозицій

Під час підготовки пілотних проектів у партнерських містах та ОТГ ключовими визначалися 2-3 критерії, які пізніше адаптувалися під критерії з переліку зазначеного в Порядку проведення конкурсу. Наявність інших обов'язкових критеріїв зі списку Порядку проведення конкурсу створювало проблему у зв'язку з відсутністю доцільності застосування інших критеріїв, дублювання суті критеріїв під різними формулюваннями, неможливістю застосування ряду критеріїв зазначених у Порядку для оцінки проектів ДПП з боку державного сектору, оскільки вони можуть застосовуватися лише для оцінки власних інвестиційних проектів, і не можуть оцінювати показники приватного сектору.

Рекомендація

У зв'язку з цим доцільно умовно розділити інструкцію для претендентів на дві складові: інструкцію для заявників та інструкцію для учасників конкурсу. Інструкція для заявників визначає вимоги до заявок, порядок їх розгляду та процедурні питання порядку допуску до подання конкурсних пропозицій.

Лише заінтересовані заявники, що відповідають кваліфікаційним критеріям, подали заявку на участь у конкурсі відповідно до вимог інструкції для заявників, будуть допущені до подання конкурсних пропозицій. Інструкція для учасників визначає порядок дій заявників, що були допущені до участі у конкурсі, для подання конкурсних пропозицій.

4.5.3. СТРОКИ ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСУ

Закон встановлює ряд правил щодо визначення строків проведення конкурсу, які є фіксованими. Здебільшого такі фіксовані часові рамки визначають мінімальні вимоги, що не можуть скорочуватися. Проте, публічний партнер може визначати більш тривалі строки для певних етапів, дотримуючись вимог щодо мінімально гарантованого часу. Так, наприклад, строк подання заявок для участі у конкурсі не може бути меншим за 35 днів, проте може бути продовжений. Питання доцільності/необхідності встановлення більш тривалого періоду часу належить публічному партнеру в особі відповідного органу місцевого самоврядування.

Варто відмітити, що можливість встановити ширші часові рамки може допомогти врахувати особливості роботи кожного окремого органу місцевого самоврядування. Загалом, достатня гнучкість у визначенні граничних строків, що притаманна процесу визначення приватного партнера, дозволяє організувати роботу конкурсної комісії та місцевої ради з урахуванням особливостей тої чи іншої територіальної громади. Водночас, більший термін доступний для маркетингу проекту приватному сектору та вивчення ним об'єкта партнерства дозволяє підвищити рівень конкуренції та якість поданих конкурсних пропозицій.

Рекомендація

Важливо встановлювати реалістичні строки для підготовки та проведення конкурсу з огляду на (1) досить значну кількість рішень, що мають бути прийняті місцевою радою як публічним партнером, (2) графік засідань ради та складнощі, які можуть бути пов'язані з проведенням позачергових засідань, (3) впливу низки інших чинників на інтенсивність роботи ради (наприклад, період літніх відпусток, загальнодержавних свят, роботи над проектом бюджету тощо), (4) часу, необхідного для роботи з залучення приватного сектору та підготовкою учасниками своїх конкурсних пропозицій.

В окремих випадках на швидкість прийняття рішень органом місцевого самоврядування можуть впливати чинники, що перебувають поза зоною їх впливу/контролю. Так, наприклад, значний період часу може тривати оформлення прав на земельну ділянку, передача якої передбачена умовами проекту. Затримка в продовженні підготовки до реалізації проекту може бути зумовлена діями (бездіяльністю), недостатньою швидкістю опрацювання того чи іншого питання іншими органами державної влади (наприклад, тривалий розгляд документів органами Держгеокадастру). Тому варто враховувати усі обставини, що можуть вплинути на тривалість кожного етапу конкретно проекту.

Слід зазначити, що в рамках підтримки пілотних проектів ДПП за підтримки Програми «U-LEAD Європою» було підготовлено документи, необхідні для організації та проведення конкурсу з відбору приватного партнера для пілотних проєктів чотирьох партнерських міст (Трускавець, Тростянець, Долина та Житомир), які доступні і можуть використовуватися територіальними громадами, зацікавленими у реалізації аналогічних чи подібних проєктів.

V. ПІДСУМКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Реалізація пілотних проектів ДПП засвідчила нагальну потребу у використанні такого інструменту, а також здатність територіальних громад до підготовки проектів, що побудовані на довгостроковій співпраці з приватними інвесторами на умовах відкритості та прозорості. Поєднання прагнень громад розвивати свої території, використовуючи ресурси і досвід приватного інвестора дозволить успішно поєднати інтереси обох сторін у взаємовигідному партнерстві. Більше того, ефективне впровадження таких проектів сприятиме покращенню інфраструктури та забезпечить надання високоякісних послуг не лише в кожній окремо взятій громаді, а й сприятиме більш широкому використанню цього механізму. Також це є своєрідною підтримкою бізнесу, який, отримуючи ширший доступ до ринку та довготривалі контракти, має можливість планувати свій розвиток та інвестиції на тривалішу перспективу.

Разом з тим, підготовка проектів виявила низку положень законодавства, які зумовлювали певні складнощі в роботі територіальних громад та експертів у сфері ДПП. Складність та надмірна зарегульованість процесу значною мірою обумовили тривалість розвитку проектів від ідентифікації проектної ідеї до договору, укладеного в рамках ДПП.

Водночас, набутий досвід підготовки проектів ДПП на місцевому рівні дозволив виявити недоліки й вузькі місця і знайшов своє відображення у пропозиціях щодо змін до законодавства про ДПП. Консультанти програми «U-LEAD з Європою» залучалися Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України до роботи з удосконалення нормативної бази з питань ДПП і надали цінні пропозиції на основі одержаного практичного досвіду.

Серйозним поштовхом для розвитку ДПП в Україні стало створення Агенції ДПП (необхідність функціонування такої фахової інституції неодноразово обговорювалося в раках заходів, які проводились за підсумками проміжних етапів реалізації пілотних проектів), яка сьогодні може спиратися на отриманий досвід та засвоєні уроки. Агенція вже розпочала діяльність і в подальшому опікуватиметься підтримкою впровадження проектів ДПП на центральному та місцевому рівнях.

Нещодавно прийнятим ЗУ «Про концесію» від 03.10.2019, серед іншого було внесено ряд змін до ЗУ «Про ДПП», необхідність яких була виявлена/підтверджена досвідом у пілотних проектах. Найбільш значущими змінами для полегшення процесу застосування механізму ДПП, насамперед, на місцевому рівні, є такі:

1. Акти органів місцевого самоврядування про здійснення ДПП, чи про недоцільність його здійснення, про проведення та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера, виключені зі сфери дії ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Такі зміни значно полегшать прийняття відповідних рішень, усунувши необхідність узгоджувати вимоги законодавства у сфері здійснення регуляторної політики та регуляторної діяльності (насамперед щодо строків оприлюднення проектів актів органів місцевого самоврядування) зі строками для прийняття рішень державного партнера, які визначені ЗУ «Про ДПП».
2. Встановлення на законодавчому рівні правила про непоширення на відносини, що виникають у зв'язку з вибором приватного партнера та виконанням договору, укладеного в рамках ДПП, законодавства про публічні закупівлі.

Це дозволить державному партнеру користуватися послугами приватного партнера, визначеного на конкурентних засадах, на умовах укладеного договору ДПП без необхідності повторного проведення конкурсу для формального виконання вимог ЗУ «Про публічні закупівлі».

3. З огляду на складність підготовки пропозиції про здійснення ДПП органи місцевого самоврядування можуть залучати міжнародні фінансові організації та/або радників для підготовки пропозиції та проведення аналізу ефективності здійснення ДПП. Важливо, що оплата послуг таких радників може здійснюватися за рахунок коштів місцевого бюджету, коштів комунального підприємства, установи, організації, господарського товариства, 100 відсотків акцій (часток) яких належить територіальній громаді, за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій або інших джерел, не заборонених законодавством. Це значно розширює можливості громад у пошуку коштів для підготовки проєктів в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.
4. Встановлено правило про те, що детальний план території в межах населеного пункту щодо земель державної власності, що підлягають передачі в оренду для цілей здійснення ДПП, розглядається і затверджується (відповідною державною адміністрацією) протягом 30 днів з дня його подання. У такому разі фінансування робіт з розроблення детального плану територій може здійснюватися, зокрема, за рахунок коштів місцевого бюджетів, або коштів підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління державного партнера, або за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством. Це полегшує прийняття рішень щодо детального плану території, у свою чергу дозволяє уникнути зволікань у вирішенні питань оформлення прав на земельну ділянку та передачі її у користування приватному партнеру.
5. Державна підтримка, яка може надаватися відповідно до ЗУ «Про ДПП», не вважається державною допомогою в розумінні ЗУ «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та не потребує обов'язкового повідомлення про державну допомогу до уповноваженого органу з питань державної допомоги, якщо така підтримка надається за умови дотримання кожної з таких вимог:
 - приватного партнера проєкту ДПП було визначено в результаті конкурсу з визначення приватного партнера;
 - надання державної підтримки передбачено умовами конкурсу з визначення приватного партнера;
 - приватним партнером визначено учасника, пропозиція якого отримала найвищу оцінку.

Такі зміни спрощують процес надання державної підтримки, зменшуючи кількість етапів у підготовці проєкту ДПП, для реалізації яких державна підтримка може мати визначальне значення.

Не зважаючи на позитивні зміни, запропоновані новим ЗУ «Про концесії», створення сприятливого клімату для широкого використання механізму ДПП потребує подальшої роботи. Окрім законотворчого напрямку, вимагають уваги питання інституційного розвитку, формування методологічної бази для належного відбору, оцінки та підготовки життєздатних проєктів ДПП. Досвід підготовки пілотних проєктів ДПП дозволяє визначити такі рекомендації щодо подальших напрямів вдосконалення умов реалізації ДПП в Україні, зокрема на місцевому рівні.

№	Суть рекомендації	Що необхідно зробити для впровадження рекомендації	Суб'єкт, що відповідальний за впровадження рекомендації
1.	Спростити для «малих» проектів ДПП процедуру їх підготовки (оптимізувати кількість рішень органів місцевого самоврядування, прийняття яких є необхідним у процесі підготовки проекту до реалізації, прямо передбачити можливість місцевої ради делегувати повноваження щодо прийняття окремих рішень з питань реалізації проекту виконавчим органам (відповідним виконавчим комітетам), тощо). Зокрема, необхідно передбачити, що ТЕО проектів з прогнозованим обсягом інвестицій меншим ніж 1 млн євро можуть мати скорочений зміст.	Внести зміни до постанови КМУ від 11 квітня 2011 року № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» (далі – Постанова КМУ від 11.04.2011 року № 384)	КМУ МЕРТ Агенція ДПП
2.	Переглянути критерії оцінювання вказані в Постанові КМУ від 11.04.2011 року № 384 та виключити положення щодо обов'язкового застосування усіх критеріїв.	Внести зміни до Постанови КМУ від 11.04.2011 року № 384	КМУ МЕРТ Агенція ДПП
3.	Переглянути Порядок проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення ДПП, в тому числі з імплементацією положень нового ЗУ «Про концесію».	Внести зміни до Постанови КМУ від 11.04.2011 року № 384	КМУ МЕРТ
4.	Розробити інструкцію із загальними рекомендаціями щодо підготовки проектів ДПП, яка визначатиме алгоритм дій будь-якої проектної команди публічного партнера, що починатиме підготовку до впровадження проекту ДПП з описом ключових етапів (відбір проекту, підготовка пропозиції, основи роботи з інвесторами, підготовка конкурсної документації, організація та проведення конкурсу, проведення переговорів з переможцем конкурсу та здійснення контролю за виконанням укладених договорів про партнерство). Дана інструкція повинна містити окремий розділ з рекомендаціями щодо комунікації з стейкхолдерами та бенефіціарами проекту на всіх етапах його підготовки.	Підготувати детальну інструкцію для державних партнерів та місцевих громад	МЕРТ Агенція ДПП
5.	Розробити методичні рекомендації щодо підготовки техніко-економічного обґрунтування проекту ДПП, якими визначити підхід до наповнення структури такого документу та базові вимоги щодо його змістовного наповнення.	Прийняття відповідного наказу МЕРТ	МЕРТ
6.	Організувати періодичні навчальні заходи з розроблення проектів ДПП, особливо спрямовані на ознайомлення представників територіальних громад (в тому числі агенцій розвитку міста/області) із змінами, які впроваджуються у процес підготовки та впровадження таких проектів.	Організувати тренінги з питань ДПП для зацікавлених інституцій зі всіх областей України	МЕРТ Агенція ДПП
7.	Для успішного проведення комунікації між державним та приватним секторами при підготовці проектів ДПП мають бути розроблені детальні методичні рекомендації щодо методів та форм, які можуть застосовуватися державним сектором для отримання важливої для проекту інформації від суб'єктів ринку та успішної популяризації механізму ДПП та конкретних проектів серед потенційних інвесторів. Такі методичні рекомендації мають чітко визначати рамки, яких має дотримуватися державний сектор під час комунікацій та основні принципи (в тому числі етичні), які мають бути дотримані для досягнення максимальної прозорості та конкурентності.	Прийняття відповідного наказу МЕРТ	МЕРТ
8.	Для спрощення та уніфікації системи відбору проектних ідей, на рівні органу, що формує політику у сфері ДПП, може бути розроблено методичні рекомендації щодо відбору проектів, стандартизовані переліки ключових критеріїв, анкет та матриці оцінки, які можуть застосовуватися у подальшому для вибору та пріоритизації проектів.	Прийняття відповідного наказу МЕРТ	МЕРТ
9.	Розробити детальну методологію розроблення та подальшого аналізу концептуальної записки, визначення тих питань, відповіді на які дозволять ініціатору прийняти правильне рішення щодо продовження розроблення проекту.	Прийняття відповідного наказу МЕРТ	МЕРТ
10.	Переглянути та уніфікувати систему підготовки публічним сектором всіх видів інвестиційних проектів в Україні, в тому числі з імплементацією міжнародної практики двоетапного прийняття рішень (investment decision/procurement decision).	Внести зміни до Постанови КМУ від 11.04.2011 року № 384, Постанови КМУ від 22 липня 2015 р. № 571 «Деякі питання управління державними інвестиціями», тощо.	МЕРТ

ГЛОСАРІЙ

Бенефіціари – вигодоодержувач від реалізації проекту (окремі особи, групи чи організації, які прямо або побічно отримують вигоду від реалізації проекту – безпосередні користувачі послуг, що надаватимуться внаслідок реалізації проекту, наприклад керівники ДНЗ, діти);

Державно-приватне партнерство – співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із ЗУ «Про управління об'єктами державної власності» здійснюють управління об'єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, Національною академією наук України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому ЗУ «Про ДПП» та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства.

Державний партнер – держава, територіальні громади в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування, які виступають в проекті ДПП на стороні державного партнера.

Концесія – форма здійснення ДПП, що передбачає надання концесієдавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та/або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, а також передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та/або ризик пропозиції;

Конфлікт інтересів – суперечність між приватним (особистим) інтересом особи та її службовими повноваженнями. Саме наявність чи відсутність у особи приватного інтересу до вирішення певного питання у більшості випадків буде показником, що свідчатиме про конфлікт інтересів у особи;

Приватний партнер – юридичні особи, крім державних та комунальних підприємств, або фізичні особи – підприємці, які виступають в проекті ДПП на стороні приватного партнера.

Пропозиція про здійснення ДПП – концептуальна записка та техніко-економічне обґрунтування проекту ДПП.

Скринінг проектів – попередня оцінка проектних ідей з метою визначення найбільш релевантного та реалістичного проекту.

Стейкхолдери – особи і організації, що причетні, зацікавлені (або не зацікавлені) в реалізації проекту та його наслідках, але не є прямими користувачами послуг внаслідок реалізації проекту (наприклад міська рада, агенції розвитку міста), але які можуть впливати на його хід підготовки та реалізації.

CAPEX – капітальні вкладення або капітальні витрати (від англ. CApital EXpenditure), тобто частина інвестицій, спрямована на відтворення основних засобів, на створення нових, реконструкцію і розвиток наявних основних засобів, включаючи об'єкти соціальної сфери.

NPV – чиста поточна/приведена вартість (англ. net present value), визначається як сума приведених вартостей (PV) вхідних і вихідних платежів (витрат та доходів) пов'язаних з інвестицією чи проектом протягом усього його тривалості.

OPEX – операційні витрати (англ. OPerating EXpense, OPEX) – регулярні витратикомпанії на організацію і підтримку бізнесу – регулярные затраты компании на организацию и поддержание бизнеса (зазвичай зазначаються на певний період (місяць, квартал, рік тощо).

PBP – період окупності (англ. Payback Period, Pay-Back Period) – кількість часу, необхідна для покриття витрат на той чи інший проект або для повернення коштів, вкладених підприємством за рахунок коштів, одержаних в результаті основної діяльності по даному проекту.

Sources:

1. Key Success Factors for PPP projects Based on International Experience, the World Bank, 2008;
2. PPPs in healthcare Models, lessons and trends for the future Healthcare public-private partnerships series, No. 4., PWC, UCSF.
3. Special Report. Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. 2018 No. 9.
4. PPP Lietuva (ppplietuva.lt).
5. Ukrainian PPP market assessment. Source: EBRD, 2017/2018.

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.



U-LEAD

З ЄВРОПОЮ

Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою».

Програма спільно фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією.

Мета: U-LEAD підтримує створення системи прозорого і підзвітного багаторівневого врядування, яке задовольнятиме потреби громадян. Це передбачає посилення спроможності ключових суб'єктів на національному, регіональному та місцевому рівнях впроваджувати нову державну регіональну політику та реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також забезпечувати покращення якості адміністративних послуг на місцевому рівні.

Два ключові напрямки діяльності U-LEAD:

Перший, за реалізацію якого відповідає GIZ, стосується передусім координації та посилення спроможностей на вертикальному і горизонтальному рівнях на всій території України – від рівня громад до районного, обласного та центрального рівнів;

Другий, за реалізацію якого відповідає Sida, передбачає створення ефективних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). При цьому основна увага приділяється щойно об'єднаним громадам і роз'яснювальній роботі на національному рівні.

Підтримка впровадження державної регіональної політики в Україні є частиною Програми «U-LEAD з Європою». Її здійснює Група радників, сформована консалтинговою компанією "GOPA Consultants" (Федеративна Республіка Німеччина).

+38 044 581 38 41
info.rdproject@gopa.de
вул. Велика Житомирська 20, 3 поверх
м.Київ, Україна, 01001
www.gopa.de
www.u-lead.org.ua

За підтримки Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою»

