



ПОСІБНИК З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

ЕТАП 2

Оцінка техніко- економічного обґрунтування



WORLD BANK GROUP



UKaid
from the British people

ЛИСТОПАД 2020

Подяка

Цей Посібник з питань державно-приватного партнерства для України був підготовлений в рамках проекту Світового банку «Посилення використання державно-приватного партнерства шляхом кращого управління державними капітальними інвестиціями в Україні», що фінансується з Цільового фонду Світового банку «Добре врядування та реформування інвестиційного клімату» (GGICR) за підтримки Уряду Великобританії.

Проект Світового банку «Посилення використання державно-приватного партнерства шляхом кращого управління державними капітальними інвестиціями в Україні» висловлює вдячність Міністерству з розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України за плідну співпрацю під час підготовки цього Посібника.

Цей документ є результатом роботи співробітників Глобальної практики з питань управління та Глобальної практики з фінансування інфраструктури, ДПП і гарантій Світового банку за співпраці з зовнішніми експертами. Спостереження, тлумачення та висновки, викладені в цьому документі, не обов'язково відображають погляди Ради виконавчих директорів Світового банку або тих урядів, яких вони представляють. Світовий банк не гарантує точності даних, що містяться в цьому документі.

Зміст

Сфера застосування Посібника з питань ДПП, Етап 2	7
1 Створення групи управління проектом ДПП при органі публічної влади.....	8
2 Технічна доцільність	12
2.1. Базовий дизайн проекту.....	12
2.2. Технічні вимоги.....	14
2.3. Оцінка витрат.....	16
3. Аналіз попиту.....	17
4. Економічна доцільність	19
5. Фінансова доцільність.....	21
5.1. Визначення кошторису витрат проекту.....	21
5.2. Визначення механізму оплати	22
5.3. Визначення, чи існує прогалина в життєздатності проекту	24
5.4. Визначення найбільш підходящого терміну дії договору	25
5.5. Розробка грошових потоків проектів з використанням моделі фінансової доцільності проекту ДПП.....	26
6. Фіскальна доступність.....	34
6.1. Джерело фінансування.....	34
6.2. Прямі фіскальні зобов'язання	35
6.3. Умовні зобов'язання.....	36
7. Екологічна та соціальна доцільність	37
7.1. Оцінка впливу на навколишнє середовище	37
7.2. Оцінка соціального впливу.....	37
8. Оцінка ризиків	40
8.1. Актуалізація реєстру ризиків та матриці ризиків.....	41
8.2. Розподіл ризиків.....	42
8.3. Кількісна оцінка ризиків і коригування основних вхідних даних фінансової моделі ДПП з урахуванням ризику.....	46
8.4. Підготовка внутрішнього плану управління ризиками.....	48
8.5. Розробка стратегії пом'якшення ризиків	49
8.6. Побудова процесів моніторингу ризиків	57
9. Оцінка співвідношення ціни та якості.....	57
10. Тестування ринку і маркетинг проекту.....	58

10.1.	Тестування ринку.....	58
10.2.	Маркетинг проекту і комунікація	60
11.	Аналіз ефективності	61
	Додаток 1 Шаблон реєстру ризиків	66
	Додаток 2 Оцінка співвідношення ціни і якості (VfM)	77
	Якісна оцінка VfM.....	77
	Кількісна оцінка VfM	78
	Крок 1: Побудова «сирого» компаратора державного сектора	80
	Крок 2: Розрахунок вартості ДПП.....	82
	Крок 3: Скоригуйте «сиру» вартість PSC і ДПП.....	82
	Крок 4: Дисконтування за поточною вартістю.....	85
	Інтерпретація результатів оцінки VfM.....	87
	Додаток 3. Проекти ДПП, ініційовані за пропозицією приватної сторони (незапрошені пропозиції)	88
	Оцінка техніко-економічних обґрунтувань, підготовлених як НЗП	91
	Додаток 4 План комунікації	96

Список текстових вставок

Текстова вставка 1. Спроможності (компетенції) для підготовки техніко-економічного обґрунтування.....	9
Текстова вставка 2. Спроможності та вміння менеджера проекту.....	10
Текстова вставка 3. Поширені помилки при орієнтовному розрахунку витрат	17
Текстова вставка 4. Плата за доступність (за експлуатаційну готовність)	22
Текстова вставка 5. Фондування (надання коштів на) забезпечення життєздатності проекту	24
Текстова вставка 6. Список соціальних питань	38
Текстова вставка 7. Основні принципи розподілу ризиків в проектах ДПП	42
Текстова вставка 8. Оплата користувачами у порівнянні з оплатою державою	44
Текстова вставка 9. Як провести тестування ринку	59
Текстова вставка 10. План комунікації	60
Текстова вставка 11. Орган, що відповідає за аналіз ефективності (орган АЕ)	61
Текстова вставка 12. Вимоги до висновку за результатами аналізу ефективності (АЕ)	63
Текстова вставка 13. Орган, що приймає рішення про здійснення ДПП (орган прийняття рішень)..	64
Текстова вставка 14. Системні і несистемні ризики та їх важливість при оцінці VfM	86
Текстова вставка 15. Орієнтовні питання для оцінювання НЗП.....	92

Список таблиць

Таблиця 1. Приклад матриці розподілу ризиків	43
Таблиця 2. Типова практика розподілу ризиків в проекті ДПП	45
Таблиця 3. Типові стратегії пом'якшення ризиків в інфраструктурному проекті	51
Таблиця 4. Приклад CAPEX, OPEX і джерел доходів в проекті будівництва платної дороги	80

Список малюнків

Мал. 1. Процес кількісної оцінки VfM	79
Мал. 2. Процес побудови «сирого» PSC	80
Мал. 3. Процес розрахунку конкурентного нейтралітету	84
Мал. 3. Процес і функції в НЗП	88

Список аббревіатур

Агенція ДПП	Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства
АЕ	Аналіз ефективності
ББР	Багатосторонні банки розвитку
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ГУП	Група управління проектом
КМУ	Кабінет Міністрів України
Мінекономрозвитку	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України
Мінфін	Міністерство фінансів України
Орган АЕ	Орган, уповноважений проводити аналіз ефективності здійснення ДПП
ОВНС	Оцінка впливу на навколишнє середовище
ПМ	Профільні міністерства
Уряд	Уряд України
CAPEX	Капітальні витрати
CBA	Аналіз вигід та витрат
DSCR	Коефіцієнт обслуговування боргу
KPIs	Ключові показники ефективності
MIGA	Багатостороння агенція з гарантій інвестицій
NPV	Чиста поточна вартість
OPEX	Операційні витрати
OPIC	Корпорація закордонних приватних інвестицій
PSC	Компаратор державного сектора

RFP SPV	Запит на конкурсні пропозиції Компанія спеціального призначення
FIRR	Внутрішня норма прибутку проєкту у фінансовому вираженні
USPs або НЗП	Пропозиції, подані особами, які відповідно до закону можуть бути приватними партнерами (незапрошені пропозиції)
VGF	Фондування забезпечення життєздатності проєкту
WACC	Середньозважена вартість капіталу
WBG	Група Світового банку

Сфера застосування Посібника з питань ДПП, Етап 2

Це другий з чотирьох посібників з питань підготовки, організації закупівель та реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Даний посібник присвячений другому етапу, який розпочинається після розробки та оцінки концептуальної записки проєкту ДПП на Етапі 1 і має застосовуватися відповідними органами після затвердження концептуальної записки проєкту ДПП. Цей посібник також може бути застосовано відносно пропозицій, поданих особами, які відповідно до закону можуть бути приватними партнерами (далі - незапрошені пропозиції або НП).

Етап 2 «Оцінка техніко-економічного обґрунтування ДПП» дає змогу органам публічної влади всебічно оцінити доцільність і життєздатність затвердженого концептуального документу щодо проєкту ДПП за допомогою проведення аналізу ефективності здійснення ДПП. Оцінка доцільності реалізації проєкту на умовах ДПП дозволить зрозуміти, яким є рівень стійкості проєкту (що охоплює технічні, економічні, соціальні, фінансові, інституційні, нормативні та природоохоронні аспекти), внести відповідні зміни, якщо необхідно, і оцінити пов'язані ризики та забезпечити краще управління ними шляхом належного розподілу ризиків та визначення заходів щодо пом'якшення їх наслідків.

Аналіз ефективності здійснення ДПП (далі - АЕ) є ще одним важливим компонентом процесу оцінки проєкту, мета якого - оцінити ефективність реалізації проєкту з використанням механізму ДПП. Аналіз проводиться майбутнім (потенційним) державним партнером на основі техніко-економічного обґрунтування і завершується прийняттям висновку за результатами аналізу ефективності про те, чи слід ухвалювати рішення про здійснення ДПП. Цей висновок повинен бути направлений для розгляду та схвалення Мінекономрозвитку, яке, в процесі його розгляду, надсилає техніко-економічне обґрунтування і висновок до Міністерства фінансів для оцінки фіскальних ризиків та доцільності і можливості надання державної підтримки, й погодження висновку, а також до інших відповідних органів для подання ними пропозицій з цього питання.

Після завершення роботи, описаної в цьому посібнику, та якщо рішення про реалізацію ДПП буде прийнято (в кінці процесу аналізу ефективності здійснення ДПП), органи публічної влади повинні використовувати Посібник з питань ДПП, Етап 3 «Підготовка конкурсу та закупівля», який описує весь процес - від створення конкурсної комісії, складання конкурсної документації, здійснення закупівлі проєкту ДПП і, нарешті, до укладення договору ДПП/концесійного договору.

Процес розробки техніко-економічного обґрунтування та проведення аналізу ефективності включає ряд завдань, які детально обговорюються в цьому посібнику. Хоча всі завдання важливі, їх необов'язково виконувати в тій же хронологічній послідовності і порядку, які представлені тут. Деякі завдання можна і потрібно реалізовувати одночасно.

1 Створення групи управління проектом ДПП при органі публічної влади

Визначення групи управління проектом

Першим завданням при розробці пропозиції про здійснення ДПП, що складається з техніко-економічного обґрунтування проекту ДПП, є організація групи управління проектом, яка буде відповідати за нагляд за завершенням ТЕО. Зазвичай при укладанні договору ДПП ця група несе відповідальність за управління подальшими закупівлями, присудженням і переговорами за договором ДПП/концесійним договором на Етапі 3.

Залежно від складності і характеру проекту, група управління проектом повинна складатися не більше ніж з трьох або чотирьох посадовців органу публічної влади, які також брали участь в розробці концептуальної записки щодо проекту (Етап 1). Команді управління проектом також можуть надавати підтримку радники (див. нижче розділ «Залучення радників») або незалежні експерти. Відповідно до Закону України «Про концесію» участь радників є обов'язковою для підготовки пропозицій про здійснення ДПП (техніко-економічного обґрунтування) й концептуальної записки у випадку, якщо вартість проекту¹ є більшою 250 млн. грн. (приблизно 9 млн. доларів США²).

В сукупності, члени групи управління проектом повинні володіти належним поєднанням досвіду і спеціалізації з різних сфер - юридичної, інституційної, технічної, фінансової, природоохоронної, соціальної, та відповідними загальними знаннями про ДПП, загальним досвідом управління проектами та спеціальними навичками для того, щоб вичерпно розглянути всі можливі аспекти проекту і мати можливість аналізувати і управляти спеціалізованою допомогою зовнішніх радників для забезпечення контролю за кожною виявленою проблемною сферою проекту ДПП (і мати змогу, за необхідності, обговорювати, брати під сумнів і оспорювати аналіз і висновки за проектом ДПП, які пропонують радники). У текстовій вставці 1 нижче представлені п'ять основних груп спроможностей (компетенцій), необхідних для процесу підготовки ТЕО, які можуть лежати в основі процесу визначення відповідних членів групи.

¹ Вартість майна, що є об'єктом ДПП/концесії, що підтверджується даними фінансової звітності за останній звітний рік або результатами оцінки, проведеної в порядку, визначеному законодавством про оцінку майна, майнових прав та оціночну діяльність, а також очікувана вартість новоствореного (новозбудованого) об'єкта ДПП/концесії.

² Обмінний курс: 1 дол. США = 28.265 грн. (станом на 25.10.2020)

Текстова вставка 1. Спроможності (компетенції) для підготовки техніко-економічного обґрунтування

1. Технічні:

- Відповідає за розробку проєкту, маючи досвід роботи з видом інфраструктури, який є предметом договору.
- Експертні знання технічних аспектів залучених послуг.

2. Природоохоронні

- Відповідає за вплив на навколишнє середовище; повинен мати відповідні знання / досвід в сфері аналізу навколишнього середовища.

3. Економічні:

- Експертні знання в галузі економічної доцільності, переважно в тому ж секторі або для того ж типу послуг.

4. Фінансові:

- Експертні знання в галузі фінансового аналізу в сфері проєктів ДПП, що фінансуються за рахунок платежів користувачів або державних платежів, переважно в тій же галузі / інфраструктурі, або за тим самим видом послуг, а також знання про механізми фінансування подібних проєктів ДПП (коли уряду необхідно розробити структуру, яка може залучати фінансування).
- Експертні знання в галузі структурування договірних ризиків і механізмів оплати, переважно в тій самій галузі, або за тим самим видом послуг.

5. Юридичні:

- Експертні знання в галузі публічного права / сфері управління.
- Досвід підготовки проєктів договорів ДПП/концесійних договорів. Хоча підготовка проєкту договору ДПП не відбуватиметься до настання більш пізнього етапу, знання сфери договорів ДПП буде необхідним для забезпечення належної оцінки існуючої правової бази. Для проєктів ДПП, що охоплюють існуючі операції, юридична експертиза повинна буде вивчити існуючі договори, судові позови, кредитні угоди і т. д.

Також необхідно буде прийняти окремі рішення щодо того, які завдання з перегляду і нагляду будуть виконуватися всередині групи управління проєктом, а які будуть виконуватися досвідченими зовнішніми консультантами з питань ДПП (див. розділ «Залучення радників» нижче). Якщо у членів команди управління проєктом вже є деякі спеціалізовані навички в певних сферах діяльності, вони повинні бути включені в робочий план (див. відповідний розділ нижче).

Сформувати команду управління проєктом досить просто, якщо управління об'єктом здійснює один орган публічної влади. Однак, якщо є декілька органів, які стануть сторонами договору ДПП / концесійного договору (наприклад, міська влада, державні підприємства, різні міністерства і т. д.), то потрібно укладати між ними попередню угоду і забезпечити підтвердження інституційної домовленості, включаючи визначення необхідності створення нової єдиної публічної або іншої структури, що дозволить їй присуджувати і підписувати договір ДПП/концесійний договір. Затверджена форма взаємодії і взаємин між декількома державними партнерами/концесієдавцями є однією з вимог до підготовки висновку за результатами аналізу ефективності здійснення ДПП.

Призначення менеджера проєкту

Згідно з передовою міжнародною практикою групу управління проєктом повинен очолювати менеджер проєкту. Така особа також буде виступати в якості постійного координатора і сполучної ланки за проєктом між органом публічної влади, Мінекономрозвитку, Міністерством фінансів та іншими зацікавленими відомствами або організаціями і буде звітувати перед органом публічної влади. Менеджер проєкту повинен мати досвід в управлінні та координації процесів планування та реалізації інвестиційних проєктів аналогічного розміру, скоординованого прийняття рішень щодо державних (публічних) проєктів, а також у сфері нагляду, аналізу та управління допомогою зовнішніх радників з технічних, фінансових, юридичних і інших напрямків спеціалізації. Посада менеджера проєкту не обов'язково повинна бути постійною (на умовах повної зайнятості) для конкретного проєкту ДПП, але призначений посадовець повинен отримати достатньо часу для управління і координації виконання звичайних функцій і діяльності групи управління проєктом відповідно до вимог плану реалізації (див. Завдання 2).

У текстовій вставці 2 представлений список рекомендованих вмінь і навичок, якими повинен володіти менеджер проєкту на основі передової міжнародної практики.

Текстова вставка 2. Спроможності та вміння менеджера проєкту

Менеджер проєкту повинен вміти виконувати такі обов'язки на найвищому рівні:

- Забезпечення скоординованого проведення всіх досліджень в різних сферах експертних знань і їх відповідності державним вимогам.
- Контроль і спостереження за результатами досліджень.
- Забезпечення координації між командою радників проєкту (зовнішніх) і органом публічної влади.
- Управління процесом прийняття рішень в державному секторі з метою отримання рішень в розумні терміни.
- Налагодження взаємодії з ключовими зацікавленими сторонами, включаючи вище керівництво органу публічної влади і центральних відомств.

Менеджер проєкту повинен володіти наступними навичками:

- Хороші навички міжособистісного спілкування, здатність спрямовувати та координувати людей, а також вміння спілкуватися.
- Вміння вирішувати складні завдання.
- Адміністративні навички планування, організації, контролю та координації роботи (хороший керівник команди).
- Увага до деталей.
- Розвинуті навички щодо здійснення впливу, управління зацікавленими сторонами і прийняття рішень.
- Навички стратегічного мислення.
- Спроможність працювати в стислі терміни під тиском.

Створення робочого плану

Група управління проектом повинна створити програму для роботи, яка буде виконуватися, для того щоб повністю оцінити проект і сформувавши його структуру, а також графік з планом усього процесу розробки техніко-економічного обґрунтування разом з набором ключових етапів і термінів. В такому плані також важливо відзначити, як і коли група проводитиме засідання для розгляду прогресу і проблем, та, особливо, як саме вона буде приймати чіткі та своєчасні рішення.

В робочому плані має бути зазначено, які види спеціалізованих навичок вже наявні серед членів групи управління проектом. Слід запропонувати крайній термін завершення кожного завдання / сфери оцінки. По можливості, слід також додати короткі коментарі, щоб пояснити або описати, чи може конкретний крок виявитися особливо складним, чи потребує він тривалого пошуку і збору даних, чи вимагає контакту та участі зовнішніх зацікавлених сторін, чи потребує він отримання яких-небудь спеціальних дозволів та чи не займе занадто багато часу для завершення.

Щоб розробити вичерпний план роботи, членам групи управління проектом (далі - ГУП) рекомендується прочитати і зрозуміти всі завдання, представлені в цьому посібнику.

Визначення бюджету для управління проектом

І остання, але не менш важлива порада - важливо оцінити бюджет управління проектом, необхідний для завершення техніко-економічного обґрунтування, включаючи всі внутрішні витрати і затрати, пов'язані з усіма необхідними дослідженнями. Також важливо визначити потребу у зовнішній підтримці в кожному з відповідних напрямків та вартість залучення відповідних радників.

Визначте джерело коштів для бюджету управління проектом, включаючи власні бюджетні асигнування Ініціатора підготовки пропозиції ДПП, або зовнішні джерела, такі як ББР, через їх механізми підготовки проектів, або інші фонди міжнародного розвитку.

Залучення радників

Якщо вартість проекту (інвестиції) перевищує 250 млн. грн. (приблизно 9 млн. дол. США), то залучення радників для підготовки концептуальної записки та техніко-економічного обґрунтування є обов'язковим відповідно до Закону України «Про концесію» (для концесій) та Постанови КМУ № 384 від 11.04.2011 р. (для неконцесійних ДПП).

Підготуйте план залучення радників:

1. Підготуйте технічне завдання для вибору радників. Використовуйте Постанову КМУ «Про затвердження Порядку залучення радників для підготовки проекту, що здійснюється на умовах концесії»³.

³ Постанова КМУ № 950 від 09.10.2020 р.

2. Вирішіть, чи будуть послуги радників закуповуватися одним пакетом за одним договором, чи окремо з кожної спеціалізації (наприклад, фінансова, юридична та технічна) за індивідуальним договором, і чи будуть послуги закуповуватися за одним договором для охоплення всіх процесів аж до виконання договору, чи договори будуть поетапними.

Менеджер проекту буде нести відповідальність за управління договором про надання консультаційних послуг, а також за постійний моніторинг і нагляд за роботою радника (радників) за підтримки Агенції з питань підтримки державно-приватного партнерства (далі - Агенція ДПП) для того, щоб гарантувати задовільне (з точки зору якості) і своєчасне досягнення результатів діяльності.

Для радника група управління проектом буде основним майданчиком для представлення результатів, проведення консультацій і інформування органів публічної влади про проблеми, пов'язані з проектом. Для забезпечення ретельного моніторингу і управління процесом розробки проекту очікується, що група управління проектом буде тісно співпрацювати з радниками, а також регулярно координувати роботу і консультуватися з Мінекономрозвитку і Міністерством фінансів для обговорення та вирішення проблем проекту.

Кращі результати і більш ефективне управління загальним процесом реалізації проекту ДПП можуть бути досягнуті при використанні досвідчених радників з питань ДПП для підготовки різних видів аналізу доцільності реалізації проекту на умовах ДПП. Міжнародний досвід показав, що державні органи в таких країнах, як Сполучене Королівство, Австралія, в багатьох країнах-членах ЄС, в Південній Африці і інших країнах, які активно впроваджували ДПП протягом останніх 15-20 років і які могли б завершити більшу частину завдань в рамках техніко-економічних обґрунтувань проектів ДПП власними силами, як і раніше вважають за краще залучати досвідчених зовнішніх аналітиків і консультантів з питань ДПП за договорами, що базуються на показниках досягнення результатів, для управління цими великими, чутливими з точки зору часу і «неоднорідними» робочими навантаженнями.

2 Технічна доцільність

Що стосується технічної доцільності, проект потрібно проаналізувати відповідно до технічних вимог, базового дизайну проекту і витрат. В кінці виконання цього завдання у ГУП буде попередній дизайн проекту, який дозволить зробити правильну оцінку витрат, яка буде скоригована з урахуванням ризиків, для включення їх в оцінку фінансової доцільності.

2.1. Базовий дизайн проекту

Базовий дизайн проекту готується на основі концептуальної записки проекту, визначеної на Етапі 1. Базовий дизайн проекту є одним з можливих модельних рішень, що лягають в основу проектного рішення. Він призначений для подальшого поглиблення розуміння проектною командою питань дизайну, пов'язаних з проектом.

Базовий дизайн проекту є основою для визначення характеристик та детальних попередніх розрахунків їх кількісної оцінки (таких як кількість смуго-кілометрів дороги з певним рівнем міцності і довговічності дорожнього покриття у випадку будівництва дороги, або довжина тунелів, колій і платформ станцій у випадку будівництва метрополітену). Ці попередні розрахунки забезпечують основу, на якій можуть бути розроблені кошториси витрат і, отже, виконані економічна і фінансова оцінки. Вимоги до проектування і будівництва є одними з найбільш важливих вхідних даних для аналізу доцільності реалізації проекту.

Для проектів ДПП з будівництва об'єктів соціальної інфраструктури, таких як лікарні або школи, група управління проектом повинна починати з підготовки короткого функціонального опису, в якому зазвичай вказуються:

- Послуги, які надаватимуться в рамках проекту (наприклад, оцінка кількості невідкладних пацієнтів і пацієнтів хірургії - дві з послуг які надаються в лікарні).
- Функціональні зони, необхідні для надання цих послуг (наприклад, відділення невідкладної допомоги для оцінки стану невідкладних пацієнтів; операційні для проведення хірургічних втручань).
- Функціональні взаємозв'язки між різними елементами проекту (наприклад, необхідність побудови переходу між відділенням невідкладної допомоги та операційними, щоб пацієнти, які потребують невідкладного втручання, могли бути ефективно переведені в операційні).

Потім група управління проектом, за участю своїх технічних радників, повинна розробити базовий дизайн проекту на основі цього функціонального опису.

Рівень деталізації базового дизайну може залежати від потреб проекту. Чим складніше проблеми проектування, пов'язані з проектом, тим більше ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП повинен включити в базовий дизайн деталей для того, щоб краще зрозуміти ці проблеми. Наприклад, якщо проект являє собою будівництво автомагістралі в сільській місцевості і дозволяє певну гнучкість у виборі точного маршруту пролягання та передбачає побудову простих розв'язок з існуючими дорогами, ініціатору підготовки пропозиції про здійснення ДПП може знадобитися тільки елементарний базовий дизайн проекту, тоді як для побудови системи підземного метро в місті з високою щільністю населення, ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП повинен провести більш детальні проектні роботи, щоб мати гарне уявлення про витрати і ризики, пов'язані з такими проблемами, як прокладка тунелів під містом і будівництво станцій в щільно забудованих районах.

ГУП повинна розробити низку вимог до будівництва на основі дизайну проекту. Ці вимоги повинні включати дані про максимальний термін будівництва і необхідну дату введення в експлуатацію, а також будь-які обов'язкові або мінімальні вимоги, які повинні бути виконані по відношенню до будівництва.

2.2. Технічні вимоги

Технічні вимоги - це вихідні характеристики та стандарти виконання (показники результативності), які повинні в загальних рисах описувати послуги, необхідні для успішного досягнення цілей проєкту. Такі проєктні рівні обслуговування і стандарти виконання (показники результативності) повинні бути чіткими, вимірюваними та такими, що піддаються примусовому виконанню; вони також мають забезпечувати міцну основу для загального аналізу, підготовки і структурування ризиків проєкту, що реалізується на умовах ДПП. Результати часто досить складно визначити і конкретизувати, оскільки вони дуже сильно відрізняються від традиційної парадигми, заснованої на витратах і підході до управління, на яку органи публічної влади поклалися на протязі десятиліть майже у всіх звичайних державних інвестиційних закупівлях в Україні. Більш того, якщо проєкти ДПП стикаються з проблемами на більш пізньому етапі їх реалізації, це часто відбувається через стандарти виконання, які є нечіткими, більше заснованими на нав'язуванні вхідних ресурсів, а не на вимірюванні результатів; не піддаються вимірюванню, або не відповідають цілям проєкту, що реалізується на умовах ДПП. Це може привести до значних затримок, так як вимоги до результатів проєкту потім необхідно буде суттєво переглядати і багато різних оцінок техніко-економічного обґрунтування ДПП необхідно буде повторювати та актуалізувати.

а. Вихідні характеристики об'єктів проєкту

Це основні технічні компоненти / характеристики і обсяг проєкту ДПП, включаючи як основні, так і будь-які необхідні допоміжні або додаткові послуги за проєктом у вигляді попередньої вихідної специфікації, яку можна перевірити, на відміну від вхідних специфікацій (деталізації початкових даних). Основні категорії вихідних характеристик послуг для багатьох типових проєктів ДПП часто включають наступне:

- Необхідні спроможності - обсяг виробництва або кількість кінцевих користувачів, для яких надаються послуги в рамках проєкту. Це часто вимірюється як:
 - мінімальні розміри;
 - функціональні характеристики;
 - технічні стандарти якості: вони сильно відрізняються від однієї галузі до іншої; кожна галузь має свої власні спеціалізовані технічні заходи для забезпечення мінімальної якості своїх послуг (наприклад, транспорт, енергопостачання, водопостачання і водовідведення, громадські об'єкти, інформаційні та комунікаційні технології і т. д.).
- Часові рамки - будь-які необхідні строки початку надання послуг за проєктом і тривалість їх доступності.
- Рівні надійності - відсоток часу, протягом якого послуги та їх результати повинні бути доступні. Також необхідно передбачити заплановані простої належної тривалості для необхідного планового обслуговування, щоб гарантувати стійкість проєкту. Це також повинно включати максимальний час очікування для кінцевих користувачів, щоб отримати свої послуги.

Ці вихідні характеристики повинні бути вказані для кожної складової об'єкту проекту. Характеристики мають бути виражені у вимірювальних одиницях для того, щоб можна було перевірити їх відповідність. Також необхідно вказати орієнтовний графік будівельних робіт та забезпечення обладнанням.

Ці вимоги будуть трансформовані у договірні вимоги на більш пізньому етапі розробки проекту ДПП.

b. Показники результативності

В рамках кожного з технічних компонентів проекту ДПП, зазначених вище, група управління проектом повинна розробити стандарти та показники результативності проекту. Мінімальні показники результативності і характеристики можна систематизувати за такими загальними категоріями:

- I. Вимоги до ємності і попиту: зазначення кількості користувачів або масштабів попиту на послуги, що мають бути забезпечені в рамках проекту. Наприклад, для більшості проектів ДПП з будівництва доріг, вихідні рівні обслуговування вимагають, щоб дорога була здатна витримувати як певну кількість автомобілів в години пік (а також мінімальну швидкість руху), так і середньодобові обсяги машинопотоку. Водопостачання, енергетика, управління відходами та інші сектори мають свої загальні одиниці вимірювання проектної потужності і обсягів, які необхідно забезпечити.
- II. Технічні стандарти якості: кожен сектор інфраструктури та публічних (суспільно значущих) послуг має свої власні галузеві виміри якості обслуговування.
- III. Галузеві стандарти для кожного сектора повинні бути досліджені, оцінені і визначені. Радників, що залучаються для роботи з ГУП, повинні відбирати частково на основі їх підтвердженого попереднього досвіду в окремій галузі та їх обізнаності щодо відповідних технічних стандартів якості.
- IV. Стандарти експлуатації і технічного обслуговування: чіткі стандарти діяльності, зокрема мінімальні стандарти надійності і доступності, повинні забезпечувати чіткий фінансовий стимул для приватного партнера щодо того, наскільки добре об'єкти і обладнання за проектом ДПП повинні регулярно обслуговуватися, наприклад, у відповідності зі стандартами, рекомендованими виробником оригінального устаткування. Слід зазначити, що технічне обслуговування зазвичай розглядається як внесок, який визначається приватним партнером, а не як продукт, що вимагається за договором ДПП.
 - a. Надійність: яким є мінімальний рівень експлуатаційної надійності, відповідно до якого має функціонувати новий проект? Наприклад, для деяких ключових публічних (суспільно значущих) послуг нерідко потрібно, щоб проекти ДПП забезпечували 99% рівень гарантованої надійності (особливо у проектах ІКТ і проектах щодо послуг, пов'язаних з даними). Багато договорів ДПП включають максимальний час очікування, протягом якого приватний партнер повинен надати кінцевим користувачам певні послуги;

- b. Зовнішній вигляд, чистота і інші стандарти. Встановлення чітких і вимірюваних стандартів зовнішнього вигляду нового об'єкта і його чистоти важко забезпечити на практиці. В цілому, такі проблеми можуть бути вирішені шляхом введення таких стандартів, як «забезпечити, щоб об'єкт був достатньо чистим, щоб при використанні було забезпечено безпечне, гігієнічне середовище і позитивний імідж».
 - c. Своєчасність: оцініть мінімальні часові вимоги, яким повинен відповідати проект. Наприклад, вимоги нового проекту ДПП можуть передбачати, щоб постачальник послуг надавав свої послуги кінцевим користувачам протягом певної кількості хвилин, годин або днів з моменту офіційної подачі запитів;
- Система моніторингу для вимірювання показників ефективності: попередні вимоги до ефективної системи оцінки ефективності протягом терміну дії договору. Результати, які пропонує орган публічної влади, повинні контролюватися за допомогою ключових показників результативності прописаних в договорі ДПП; також потрібно визначити, які з цих показників будуть пов'язані з платежами шляхом коригувань / пом'якшень або штрафів.

2.3. Оцінка витрат

Орієнтовні витрати є центральним результатом розробки технічних вимог; ці дані використовуються для наповнення фінансової моделі після відповідних коригувань щодо ризиків і економічного аналізу. На основі проектного рішення, вимог до будівництва і вимог до обслуговування на цьому етапі ГУП повинна підготувати орієнтовний розрахунок щодо трьох видів витрат:

- Початкові капітальні витрати і їх розподіл в часі.
- Капітальні витрати на протязі всього терміну реалізації проекту (оновлення та реінвестиції, іноді відомі як витрати на життєвий цикл).
- Звичайні експлуатаційні витрати і витрати на технічне обслуговування протягом всього терміну реалізації проекту.

Орієнтовні розрахунки витрат повинні бути добре задокументовані і підготовлені відповідно до передової галузевої практики. Необхідно вказати джерела, на яких базується оцінка, і надати чітке пояснення розрахунків. Якщо існують відповідні зразки проектів, то витрати таких проектів можуть бути використані в якості основи для оцінки витрат в справжньому проекті. Якщо відповідних зразків проектів не існує, необхідно підготувати орієнтовний розрахунок витрат для конкретного проекту, наприклад, за допомогою елементного параметричного методу на основі базового дизайну проекту.

Витрати повинні бути скориговані з урахуванням ризиків і враховувати конкретні характеристики проекту, такі як віддаленість, складні умови на майданчику і доступність ресурсів (людські ресурси, сировина, супутні послуги і т. д). Оцінка витрат має маржу невизначеності не більше +/- 30% і повинна включати розподіл ризиків для конкретних проектів (будівництва).

Текстова вставка 3. Поширені помилки при орієнтовному розрахунку витрат

- Методи обчислення нечіткі, що призводить до ненадійної оцінки витрат.
- Ціни за одиницю не підтверджені документально, тому неможливо встановити їх відповідність і правильність для оцінюваного проєкту.
- Маржа витрат на непередбачені видатки не встановлена, або обґрунтування її встановлення - неясне.
- Жодної обґрунтованої, основаної на проєкті оцінки та кількісного визначення ризиків витрат за проєктом будівництва не проводилося, що може призвести до значної недооцінки витрат.

Беручи до уваги проєктне рішення, вимоги до будівництва і вимоги до обслуговування, ГУП повинна оцінити технічну здійсненність проєкту, визначити і описати наступне:

- будь-яку технічну складність щодо засобів і методів, необхідних для реалізації проєкту
- будь-які вимоги щодо впровадження нових технологій для реалізації проєкту.

ГУП повинна задокументувати докази або причини, за якими, на її думку, потенційні учасники конкурсу зможуть впоратися з цими проблемами. Якщо є сумніви щодо того, чи зможуть учасники конкурсу впоратися з цими проблемами, ГУП повинна визначити це як ризик, який може призвести до обмеження конкуренції, або до того, що переможець конкурсу не зможе повністю виконати вимоги проєкту.

3. Аналіз попиту

Аналіз попиту прогнозує обсяг послуг (початковий обсяг і швидкість росту), які будуть потрібні державному партнеру або кінцевим користувачам в рамках проєкту протягом усього його економічного терміну служби (наприклад, 20 - 30 років). Цей прогноз попиту дає дуже важливе уявлення про те, наскільки масштабним повинен бути проєкт з точки зору його проєктної потужності, щоб адекватно задовольнити прогнозований попит. У цьому прогнозі попиту також буде вказано, чи слід робити будь-яке додаткове розширення потужностей проєкту протягом його життєвого циклу, щоб адекватно задовольнити майбутній попит, і якщо так, то коли і в якому розмірі.

У прогнозах попиту також вказується про готовність платити (ціну) і, у випадку надання послуг для приватних користувачів - цінова еластичність попиту. Там, де це доречно, необхідно визначити вплив якості послуги на обсяг попиту і готовність платити.

При виконанні аналізу попиту на послугу, що надається з використанням інфраструктури, необхідно виконати наступні важливі кроки:

- I. Визначте прогноз попиту за найбільш ймовірним сценарієм (базовий сценарій) та включіть також песимістичний і оптимістичний сценарії. Опишіть припущення, що використовуються для кожного сценарію, і коротко поясніть причини вибору припущень для кожного сценарію.
- II. Перерахуйте і опишіть всі відповідні і суттєві окремі ризики для попиту за проектом, такі як єдине джерело постачання ресурсів, ризик майбутньої конкуренції, нові технології і т. д.
- III. Вирішіть і коротко поясніть, хто, ймовірно, зможе найкраще управляти ризиками для попиту за проектом - державний партнер (концесіодавець) або приватний партнер (концесіонер).
- IV. У проектах ДПП, де оплата здійснюється користувачами (концесіях), докладні оцінки попиту повинні включати аналіз машинопотоку і доходів (наприклад, у випадку транспортних проєктів), незалежно від того, чи збереже державний партнер право отримувати дохід за собою, чи передасть це право приватній стороні в ДПП.

Для органів публічної влади (ініціатора підготовки пропозиції про здійснення ДПП) важливо розуміти, наскільки результати аналізу попиту є критично важливими вихідними даними для кількох наступних завдань оцінки здійсненності ДПП, які в кінцевому підсумку визначатимуть розмір, можливу структуру і життєздатність всього проєкту у форматі ДПП. Даний прогноз попиту визначає:

- I. *Технічну доцільність*: Аналіз попиту забезпечить важливі вхідні дані для визначення технічних вимог, тобто пропускну здатності інфраструктури, необхідної для задоволення майбутнього попиту, і, отже, оцінки витрат:
 - a. Масштаб проєкту і, отже, капітальні витрати на його будівництво і запуск.
 - b. Масштаби експлуатації і технічного обслуговування, а також витрати на періодичне оновлення, необхідні для підтримки проєкту протягом усього його економічного терміну служби.
- II. *Економічну доцільність*: Розмір економічних і соціальних вигід, які проєкт може принести місцевій економіці.
- III. *Доступність і державну підтримку*: Розмір будь-якої підтримки з боку державного сектора або розподіл ризиків в проєкті ДПП з боку державного партнера для реалізації цих чистих економічних вигід від проєкту.
- IV. *Співвідношення ціни та якості*: Чи можуть державний або приватний партнер найкраще управляти ризиками щодо попиту за окремим проєктом, чи вони повинні бути розділені між ними.

Міжнародний досвід показує, що на практиці прогнози щодо попиту часто демонструють упередженість оптимізму, наприклад, у випадку платних доріг. У проєктах ДПП, де оплата здійснюється користувачами, якщо прогноз попиту показує, що існує значна мінливість і ризик змін

в попиті через вплив інших факторів, таких як зміни в темпах економічного зростання і темпах інфляції, коливання валютних курсів, зміни ціни на паливо, вплив єдиного великого клієнта і т. д., то такі ризики слід вивчити більш детально. У цих випадках ризики попиту, можливо, доведеться пом'якшити за допомогою додаткової підтримки з боку державного партнера, як-от через розподіл ризиків попиту шляхом гарантування мінімальних доходів. Такі обмежені гарантії з боку державного сектору підвищать загальну вартість проєкту ДПП для держави і це також вимагатиме оновлення та підтвердження даних аналізу доступності проєкту.

4. Економічна доцільність

Для багатьох державних інвестиційних проєктів економічний аналіз може бути завершено ще до їх розгляду в якості кандидатів на участь в ДПП. У цих випадках даний крок буде включати огляд і оновлення існуючих економічних аналізів, а не початок і завершення нових економічних досліджень. Посібник для Етапу 1 містить інструкції з проведення економічного аналізу з використанням методології аналізу витрат і вигід (СВА)⁴.

Основні етапи аналізу економічної доцільності⁵ включають:

- I. *Визначення економічних витрат* запропонованих проєктів ДПП, виражених в постійних цінах. Більшість з них будуть аналогічні статтям фінансових витрат проєкту, за винятком податків передбачених за проєктом і державних субсидій (якщо такі є), які слід виключити з переліку статей економічних витрат, а також нефінансових витрат, таких як вплив зовнішніх факторів (різниця між економічними і фінансовими витратами також обговорюється в Посібнику для Етапу 1). Один з підходів до визначення витрат - це порівняння з альтернативою під назвою «нічого не робити»; при цьому враховуються тільки витрати, які виникають за проєктом, а не при застосуванні альтернативи «нічого не робити». Другий підхід полягає у вимірюванні витрат згідно їх економічної цінності або альтернативної вартості. Ці витрати включають:
 - витрати на будівництво або придбання активів;
 - витрати на пом'якшувальні заходи і заходи компенсації;
 - втрата нинішнього цільового призначення земельної ділянки, яка буде зайнята проєктом (витрати на придбання земельної ділянки можуть бути використані в якості наближеного значення);

⁴ Він оцінює співвідношення соціальних витрат і вигід, в якому вигоди для суспільства повинні бути вище, ніж витрати для держави з тим, щоб проєкт був гідним продовження.

⁵ Оцінки витрат і вигід повинні бути документально підкріплені і містити пояснення. Слід вказати джерела даних про витрати і вигоди, обґрунтувати припущення і пояснити розрахунки. Пояснення щодо оцінки витрат може містити посилання на оцінку витрат в технічному дослідженні. Капітальні витрати і вигоди, щодо яких неможливо зробити надійні кількісні оцінки (через відсутність даних або розрахункових моделей), можна описати за якісними критеріями, щоб їх могли взяти до уваги особи, які приймають рішення.

- витрати на обслуговування і експлуатацію; та
 - будь-які інші витрати, пов'язані з проектом.
- II. *Розрахунок вартості економічних витрат за проектом* шляхом множення статей економічних витрат, обраних зі статей фінансових витрат із застосуванням відповідних коефіцієнтів перетворення. Ці економічні витрати є фактичними витратами, які нестиме економіка України в цілому, за винятком державного втручання і порушень ринкової рівноваги. Це може, наприклад, стосуватись використання некваліфікованої робочої сили (фактор тіньової заробітної плати) та імпортованих товарів, які оцінюються за міжнародними цінами (фактор тіньового обмінного курсу).
- III. *Розрахунок чистої економічної вигоди від пропонованого проекту ДПП.* На відміну від економічних витрат, економічні вигоди для інфраструктурних проектів сильно відрізняються від фінансових. Цінність вигоди може визначатися готовністю платити за послуги, що надаються в рамках проекту, або економією витрат, отриманою користувачами проекту в порівнянні з альтернативним сценарієм «нічого не робити». Наприклад, будівництво нової дороги може принести економічні вигоди у вигляді економії палива і зниження необхідності частого технічного обслуговування автомобілів, а також економії часу як для учасників руху новою дорогою, так і альтернативною.
- IV. *Оцінка економічної доцільності.* СВА використовується для розрахунку чистої поточної вартості потоку витрат і вигід протягом терміну реалізації проекту і виражається у вигляді чистої економічної поточної вартості або ENPV. Майбутні витрати і вигоди можуть бути перетворені в їх поточну вартість з використанням соціальної ставки дисконтування. Пріоритетною альтернативою проекту є альтернатива з найвищою ENPV, за умови, що ця ENPV більше нуля (в іншому випадку кращою альтернативою буде варіант «нічого не робити»). Внутрішня норма прибутку потоку чистих вигід (вигоди за вирахуванням витрат) може бути розрахована (внутрішня економічна ставка прибутку або EIRR). EIRR пріоритетної альтернативи повинна перевищувати соціальну ставку дисконтування (в іншому випадку кращою альтернативою буде «нічого не робити»). Однак EIRR не слід використовувати для ранжування альтернатив. Можливий сценарій, коли альтернатива з найвищою ENPV відрізняється від альтернативи з найвищою EIRR. У цьому випадку застосування критерію ENPV забезпечує правильне ранжування.
- V. *Аналіз чутливості.* Слід провести аналіз чутливості для того, щоб оцінити вплив (i) невизначеності щодо важливих припущень при розрахунку витрат і вигід та (ii) вплив ризиків проекту (див. розділ щодо аналізу ризиків нижче) на економічну доцільність проекту. Звичайний аналіз чутливості включає:
- збільшення витрат на величину межі невизначеності оцінки витрат (зазвичай близько 20%);
 - сценарій низького попиту; та

- будь-які важливі ризики проєкту, які були виявлені в інших частинах техніко-економічного обґрунтування (наприклад, затримка реалізації проєкту через проходження дозвільних процедур).

5. Фінансова доцільність

Аналіз фінансової доцільності проєкту ДПП оцінює загальні витрати проєкту у форматі ДПП, а потім визначає ймовірний діапазон тарифів, зборів або платежів за доступність (за експлуатаційну готовність) для наданих послуг та доходів, які будуть потрібні для відшкодування всіх цих витрат за проєктом, для того, щоб він міг бути фінансово життєздатним як проєкт ДПП і міг забезпечити належну дохідність на капітал інвестора.

Мета перевірки фінансової доцільності різниться в залежності від базової структури моделі дохідності приватного партнера в рамках проєкту:

- В проєктах ДПП, де передбачена оплата користувачами (концесії), або проєктах з використанням гібридних платіжних механізмів (в поєднанні з державними платежами), основна увага в аналізі приділяється оцінці наявності фінансового профіциту для приватного сектора після покриття поточних витрат і спроможності такого вільного грошового потоку забезпечити обслуговування боргу та капіталу з метою фінансування потреб в капітальних витратах і (за бажанням державного партнера) здатності SPV сплачувати концесійний платіж;
- В проєктах ДПП, де передбачена оплата з боку держави, оцінка фінансової доцільності дозволяє оцінити обсяг державних ресурсів, які зроблять проєкт комерційно доцільним. Слід розглянути різні альтернативи державної підтримки, включаючи прямі державні виплати проєктній компанії. У проєктах, які не включають збори з користувачів в структуру доходів, такі державні внески оцінюються прямим чином.
- Нарешті, слід розглянути можливість отримання інших комерційних доходів (таких як доходи від послуг паркування та роботи ресторану / кафе в лікарні, доходи від станції технічного обслуговування в проєкті будівництва дороги, доходи від оренди торгових приміщень на станції метро і т. д.).

5.1. *Визначення кошторису витрат проєкту*

Ці оцінки витрат повинні включати в себе регулярні експлуатаційні витрати і витрати на технічне обслуговування, періодичні витрати на заміну і оновлення активів, виплати з обслуговування боргу,

а також реалістичний очікуваний дохід від інвестицій приватного партнера в акціонерний капітал протягом терміну дії договору ДПП.

5.2. *Визначення механізму оплати*

Важливо визначити форму компенсації, що здійснюватиметься на користь приватної сторони. Це, в значній мірі, буде залежати від характеру проєкту, галузі, цілей уряду (міської влади), структури ризиків, прийнятих проєктом, доступності державної підтримки, а також від потенціалу отримання доходу від проєкту, доступності і наявності готовності платити серед кінцевих користувачів інфраструктурного об'єкту та / або послуг.

У випадку проєкту ДПП, що реалізується за державного фінансування, або існування платежів за матеріальні послуги, які доповнюють надходження від користувачів, ГУП повинна описати основу платіжного механізму (обсяг у порівнянні з якістю або доступністю) і основи структури платіжного механізму, включаючи:

- Основні компоненти платіжного механізму, якщо він сегментований (наприклад, сегментований за релевантністю сфер соціальної інфраструктури, або за ділянками дороги).
- Запропоновані основні ключові показники ефективності, відповідні періоди виправлення помилок, механізми стягнення пені за перевищення встановленого навантаження і метод моніторингу (тобто чи базується він, в основному, на самооцінці).

Текстова вставка 4. Плата за доступність (за експлуатаційну готовність)

Деякі проєкти ДПП повністю або переважно фінансуються за рахунок платежів користувачів. Цей підхід найбільш поширений в галузях економічної інфраструктури, таких як транспорт. Інші проєкти ДПП повністю або переважно фінансуються за рахунок державних платежів. Така ситуація має місце в більшості проєктів розвитку соціальної інфраструктури, таких як лікарні, хоча це також може мати місце в деяких проєктах економічної інфраструктури, де платежів користувачів може бути недостатньо для покриття всіх витрат (особливо в проєктах залізничного транспорту, безоплатних доріг і водопостачання), або коли державний партнер визначає співвідношення ціни і якості, ризик, політику, або існують інші практичні причини, через які користувачі не повинні безпосередньо платити приватній стороні.

У випадку платежів з боку держави в договорі повинен бути передбачений режим оплати (відомий як механізм оплати), який зазвичай залежить від наявності та / або якості, або від обсягу, чи використання.

Якщо рівень використання інфраструктури сам по собі не є метою державного партнера, або на нього не може істотно вплинути приватна сторона, все ж вкрай важливо, щоб інфраструктурний об'єкт був доступний для використання кінцевими користувачами, тоді оплата повинна ґрунтуватися на наявності інфраструктури і послуг, що надаються приватною стороною. Прикладом може служити школа, яка буде спроектована, побудована, профінансована і буде утримуватись приватною стороною, але буде управлятись державним партнером, який забезпечить роботу викладацького складу. У цьому проєкті

приватна сторона не може істотно вплинути на кількість учнів або класів в школі, але державний партнер вимагає, щоб школа була доступною тоді, коли це необхідно. Отже, механізм оплати повинен бути заснований на доступності класних кімнат та інших приміщень школи для використання викладацьким складом державного партнера.

В рамках механізму оплати за доступність платежі зазвичай пов'язані як з фізичною доступністю (тобто, чи може актив використовуватися ефективно), так і зі станом об'єкту (наприклад, чи температура в кімнаті знаходиться в межах певних запропонованих граничних значень, чи вільна ділянка дороги від небезпечних перешкод). Якщо частина об'єкту не знаходиться в необхідному стані, з виплат можуть проводитися відрахування. Кожна ситуація може призвести до різних утримань з платежів.

Механізм оплати також може бути пов'язаний з якістю послуг, що надаються приватним партнером. В цілому, вимоги до якості відносяться до аспектів проєкту, які не вважаються критичними для досягнення мети створення інфраструктурного об'єкту, наприклад, чистота залу, очікування в лікарні, а не в операційній.

Деякі механізми оплати засновані на обсязі (наприклад, кількість транспортних засобів, які використовують дорогу, обсяг води, очищеної на очисних спорудах у відповідності до певних стандартів), а не на наявності. Платежі також можуть бути пов'язані з якістю за допомогою введення штрафів або заздалегідь узгоджених збитків. Платежі на основі обсягів несуть ризик попиту або обсягу в структуру ризиків. Вони повинні розглядатися державним партнером тільки при наявності чіткого збігу інтересів (тобто, державний партнер зацікавлений в більш високому попиті, або збільшенні обсягу, наприклад, в проєкті міського громадського транспорту) і коли ризики пасажиропотоку або обсягів є досить низькими, щоб приватний партнер міг їх оцінити і управляти ними.

Схема механізму оплати за доступність (експлуатаційну готовність) зазвичай включає визначення наступних елементів:

- Базова структура механізму оплати, тобто чи буде платіж сегментований за ділянками (у випадку дороги) або за зонами / простором (зазвичай в об'єктах соціальної інфраструктури), включаючи:
 - критерії доступності;
 - зважування сегментів / напрямків і критеріїв доступності.
- Результативні показники, ключові показники ефективності і те, як вони будуть пов'язані з розрахунком зниження ціни / відрахувань.
- Максимальний рівень відрахувань (якщо встановлення ліміту відрахувань є потрібним), які повинні накладатись на приватного партнера.

Інші особливості розрахунку оплати, такі як зважені часові коефіцієнти або механізми використання пені у випадку постійної або регулярної недоступності. Зважені часові коефіцієнти змінюють розмір платіжних утримань в залежності від часу, коли недоступність має місце. Наприклад, в дорожньому проєкті відрахування можуть бути вище в години пік, ніж в інший час. Механізми встановлення пені посилюють суворість відрахувань з платежів, якщо період недоступності триває більше певного часу, або якщо випадки недоступності повторюються.

Необхідно також визначитися з такими питаннями:

- Метод індексації платежу (як буде коригуватися сума платежу протягом терміну дії договору?).

- Коли повинен бути проведений перший платіж, або коли починається платіжний період?
- Процес оплати рахунків і платежів, а також строки виконання платежів.
- Режим моніторингу та вимоги до звітності (Що потрібно відстежувати? Які звіти повинна направляти приватна сторона договору і коли?).

5.3. *Визначення, чи існує прогалина в життєздатності проекту*

На основі роботи з фінансової оцінки, проведеної до цього моменту за проектом, ГУП повинна вказати, коли це буде доречним, чи є вірогідність того, що проект буде самодостатнім (тобто доходи перевищуватимуть загальні витрати за проектом), чи прогалина у його життєздатності швидше за все існує. Якщо така прогалина існує, ГУП повинна запропонувати механізм забезпечення життєздатності проекту за рахунок будь-якої фінансової підтримки з боку уряду (органу місцевого самоврядування), включаючи будь-який вид співфінансування, якщо це необхідно, або вважається за доцільне (див. текстову вставку 5, нижче), а також інші потенційні механізми фінансової підтримки, такі як державні позики, державний капітал, особливі гарантії або методи зниження ризиків.

В аналізі і подальшому звіті повинні бути показані результати кожного варіанту і дані рекомендації та обґрунтування найкращого способу дій, включаючи попередню рекомендацію про максимальне значення для чинника, або чинників, які стануть предметом пропозиції з боку учасників конкурсу (тобто, максимальна сума, яку учасники конкурсу можуть запросити виплатити авансом в своїх пропозиціях).

Текстова вставка 5. Фондування (надання коштів на) забезпечення життєздатності проекту

Метою фондування забезпечення життєздатності проекту є вливання фінансів в структуру проекту з метою заповнення потенційної прогалини в проектах, де оплата здійснюється користувачами, а також підвищення доступності, або комерційної доцільності проекту, коли є сумніви в доступності ринкового фінансування через масштаб проекту або інші його особливості.

Це може бути виконано у формі надання грантового фінансування (тобто кошти, надані державою, які не підлягають відшкодуванню приватною стороною), або за допомогою надання фінансування, що підлягає відшкодуванню (наприклад, державна позика, що надається державним фінансовим відомством, або надання державного капіталу державним партнером, чи стратегічним інвестиційним фондом).

Якщо проект являє собою модель, де оплата здійснюється користувачами і має прогалину в фінансуванні, державний партнер повинен визначити, чи не буде більш доцільно заповнити цю прогалину за допомогою додаткових бюджетних платежів, які будуть виплачуватися на періодичній основі після того, як проект буде введено в експлуатацію (як буде описано в аналізі режиму / моделі доходів), а не заповнювати її за рахунок співфінансування. У деяких проектах може бути доцільним поєднання додаткових бюджетних платежів і співфінансування.

Якщо намір полягає в тому, щоб підтримати інвестиційну привабливість або комерційну здійсненність через те, що проєкт має високий рівень ризиків або існують інші перешкоди або невизначеності, що впливають на можливість залучати фінансування, державний партнер повинен також проаналізувати варіанти зниження ризиків за проєктом (наприклад, надати прямі гарантії для кредиторів, запровадити фіксовані і безвідкличні відстрочені платежі, або ліміти на відрахування в платежах за доступність (експлуатаційну готовність)) на додаток до або в поєднанні з наданням коштів на забезпечення життєздатності.

Взаємозалежність фінансової доцільності з іншими оцінками доцільності

Оцінка фінансової доцільності тісно пов'язана з аналізом доступності. Передбачуваний дохід від ДПП порівнюється з аналізом доступності, щоб визначити, чи знаходиться проєкт в межах діапазону доступності для державного партнера. В іншому випадку, проєкт може бути зменшений в розмірі або обсязі, щоб не виходити за межі доступності. Без цього аналізу органи публічної влади ризикують схвалити проєкти ДПП для участі в конкурсі, де очікуватимуть від учасників нереально низьких цін. Цей аналіз також покаже, коли проєкт стає фінансово нежиттєздатним при певній ціні за одиницю або певному рівні доходу. Отже, органу публічної влади може знадобитися розглянути питання про зміну обсягу пропонованого проєкту або про надання додаткової державної підтримки і підвищення кредитоспроможності.

Оцінку фінансової доцільності необхідно буде оновити, коли екологічний і соціальний аналіз буде завершено, оскільки витрати на будь-які нові заходи з усунення екологічних і соціальних наслідків необхідно буде включити в якості витрат до цієї оцінки фінансової доцільності проєкту ДПП.

Прогнози грошових потоків також частково використовуються для побудови моделі аналізу співвідношення витрат і вигід (CBA).

5.4. Визначення найбільш підходящого терміну дії договору

Одна з цілей перевірки фінансової доцільності - визначити найбільш підходящий термін дії договору (максимальна тривалість договору ДПП/концесійного договору), який, серед іншого, буде залежати від граничних строків, встановлених законодавством, обмежень фінансового ринку, співвідношення ціни і якості та доступності. Коли проєкт включається в конкретну програму або галузевий портфель проєктів, умови договору повинні бути однаковими для всіх проєктів, якщо тільки не відбудеться значущих змін в контексті або в обставинах (наприклад, зміни умов фінансового ринку).

У Сполученому Королівстві, наприклад, державний партнер або підприємство повинні оцінювати тривалість договору на основі робіт або послуг, в яких є потреба. Для концесійних договорів тривалістю більше 5 років максимальний термін договору не може перевищувати час, за який концесіонер (за розумних очікувань) зможе окупити інвестиції, зроблені у виконання робіт або послуг, разом з доходом на інвестований капітал з урахуванням інвестицій, необхідних для

досягнення конкретних договірних цілей. Нарешті, інвестиції, які беруться до уваги для цілей розрахунку зазначеного вище періоду часу, повинні включати як початкові інвестиції, так і інвестиції протягом терміну дії концесійного договору⁶.

5.5. Розробка грошових потоків проєктів з використанням моделі фінансової доцільності проєкту ДПП⁷

Примітка: згадана тут фінансова модель - це фінансова модель, створена ініціатором підготовки пропозиції про здійснення ДПП для оцінки доцільності та / або необхідних державних витрат / бюджетної підтримки (включаючи оцінку рівня гарантії, необхідної для самодостатніх реальних проєктів платних доріг), яка визначає фінансову структуру (з точки зору держави). Цей модельний інструмент буде використовуватися після деякої адаптації (включаючи можливість використання різних сценаріїв з різними рівнями ймовірності) для інших завдань з фінансової оцінки, таких як VFM і аналіз доступності. Базовий варіант, як правило, являє собою набір фінансових прогнозів, що відображають найбільш ймовірний сценарій, і як такий, він може розглядатися в якості оцінки ймовірних прогнозів, які будуть розглядатися потенційним учасником конкурсу. З цієї причини базовий сценарій можна також розглядати як сценарій «потенційної пропозиції». Але не слід це плутати з фінансовою моделлю переможця конкурсу, так як учасник конкурсу зобов'язаний побудувати свою власну фінансову модель, яка найчастіше є основою фінансової моделі, що додається до договору, після відповідної перевірки незалежним експертом. Однак хорошою практикою є включення в запит на конкурсні пропозиції (RFP) мінімальних вимог і керівних принципів, яких слід дотримуватися учасникам конкурсу при побудові та поданні своєї фінансової моделі і своїх фінансових прогнозів (сценарій учасника конкурсу).

Використовуючи фінансову модель, ГУП розробить набір прогнозів грошових потоків і бізнес-план, який пропонуватиме учасникам конкурсу забезпечення комерційної доцільності і може використовуватися в якості складового елемента для інших оцінок проєкту. Фінансовий аналіз - це завдання, яке повторюється. Залежно від фінансового характеру проєкту (чи то самодостатній проєкт з оплатою, яка надходить від користувачів (концесія), що має додаткове фінансування, чи проєкт з оплатою, яка надходить від держави (неконцесійні ДПП)), буде існувати та або інша відкрита змінна, наприклад, сума, що підлягає сплаті учасником конкурсу в якості концесійного платежу, або платіж, який буде предметом запиту від учасника конкурсу. Аналіз допоможе

⁶ Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів (від 2016 р.), ст. (18). За матеріалами вебсайту legislation.gov.uk

⁷ На практиці зовнішніх радників з ДПП просять представити свої моделі і продемонструвати групі управління проєктом, як ця модель спроектована, як вона функціонує, а також інтерпретувати значення ключових результатів.

визначити значення відповідного фактору вартості, який дозволяє приватному партнеру (концесієдавцю) досягти цільових фінансових KPI (IRR капіталу, DSCR і терміну погашення боргу).

Аналіз повинен забезпечити орган публічної влади попередньою фінансовою моделлю для базового варіанту разом з попередніми критеріями чутливості. За необхідності, модель може бути скоригована після завершення тестування ринку і точного визначення чутливості.

Правильне проектування і програмування фінансових моделей ДПП та дослідження точних вихідних витрат і інших припущень фінансової моделі - це особлива навичка, і ГУП повинна переконатися, що призначені радники мають в цьому підтверджений досвід. Це завдання описується, щоб допомогти ГУП зрозуміти загальний процес, який будуть використовувати радники, щоб зробити можливим більш точний аналіз і поставити під сумнів припущення, методи і висновки фінансової моделі ДПП, якщо це необхідно.

Фінансова модель проекту ДПП повинна супроводжуватися описом аналізу фінансової доцільності проекту ДПП (відповідно до законодавства України про ДПП такий опис повинен бути окремим розділом ТЕО), який повинен включати:

- I. Опис побудови (дизайну) моделі фінансової доцільності.
- II. Пояснення джерел походження зібраних ключових вихідних даних, таких як орієнтовні витрати на будівництво, експлуатаційні витрати, умови кредитування, строки і коефіцієнти покриття, очікувана прибутковість капіталу і т. д.
- III. Опис потреби в будь-якій підтримці з боку державного сектора, що необхідна для проекту.

Фінансова модель ДПП забезпечує важливі вихідні дані для декількох інших кроків Етапу 2, включаючи визначення доступності проекту, а також аналіз VfM.

Проектування

Базовий дизайн моделей електронних таблиць фінансової доцільності проекту ДПП повинен включати три загальних компонента, таких як а) припущення і вхідні дані, б) розрахунки і відображення даних і с) аналітичні результати.

Хоча кожен окремий проєкт ДПП унікальний, будь-яке фінансування ДПП має кілька загальних компонентів для відображення даних і чіткої демонстрації аналітичних результатів. Ці компоненти включають:

- I. *Основні вихідні дані і результати:* При проектуванні будь-якої моделі рекомендується розміщувати ключові вхідні змінні, а також відображати ключові аналітичні результати. Це значно спрощує розуміння чутливості ключових результатів проекту до цих змін у вхідних даних.

- II. *Капітальні витрати*: Сюди входить перелік витрат на будівництво, закупівлю обладнання, оборотний капітал, випробування і введення в експлуатацію, а також інші початкові витрати.
- III. *Структуру фінансування*: Вона показує, як загальні капітальні і початкові витрати будуть покриватися за рахунок власного капіталу, позикових коштів, субординованого боргу і будь-яких інших джерел. Графік погашення боргу повинен бути показаний для кожної позики, або в рамках цього компонента, або в якості під-компонента.
- IV. *Звіт про прибутки і збитки*: Він повинен показати дані про доходи проекту, експлуатаційні витрати, амортизацію, податкові зобов'язання і, нарешті, його чистий прибуток. Для проектів, доходи яких залежать від різних рівнів попиту, може знадобитися окремий під-компонент, пов'язаний з рівнями попиту.
- V. *Аналіз грошових потоків*: Він перетворює результати бухгалтерського обліку звіту про прибутки і збитки в грошові потоки. Ключові результати цього компонента включають рентабельність капіталу інвестора, а також ключові коефіцієнти покриття, важливі для кредиторів.
- VI. *Баланс*: Він дозволяє відстежувати загальні активи і зобов'язання проектної компанії протягом усього терміну реалізації проекту.

Наступні дані необхідно зібрати для використання в моделях грошових потоків проектного фінансування:

- I. Припущення: такі як терміни будівництва і попередній термін дії договору (наприклад, останній термін, використаний в аналогічному проекті, або термін, що відповідає максимальному строку, доступному для фінансування проекту плюс 5 років), очікувані дати початку експлуатації і отримання доходів та прогнозовані темпи інфляції; податкові та облікові припущення, включаючи програми амортизації обліку активів і всі податки, які, як очікується, будуть застосовні до приватної сторони.
- II. Технічні дані проекту:
 - a. Мінімальні необхідні стандарти виконання (показники результативності) проекту, виражені в кінцевих продуктах.
 - b. Довідкові дані про попит і прогнози зростання на основі існуючих офіційних даних по галузі (20-30 років).
 - c. Довідкові дані щодо існуючої мережі: розмір і вік існуючих активів.
 - d. Запропоноване або можливе місце розташування об'єкта інфраструктури.
- III. Дані про капітальні та операційні витрати:
 - a. Попередня оцінка капітальних вкладень з числа початкових інвестицій, необхідних для будівництва в рамках проекту. Підкатегорії цих витрат можуть включати проектування, будь-які будівельні роботи або капітальну підготовку, визначені з розбивкою за під-

проектами і етапами проекту, обладнання з розбивкою за категоріями, витрати на міжмережеві з'єднання, інші капітальні витрати.

- b. Витрати на періодичний ремонт та оновлення, а також реінвестиції.

Для моделей руху грошових коштів під час аналізу доцільності на Етапі 2 ці витрати майже завжди оцінюються на базі керівних принципів і таблиць з оцінки вартості будівництва. Більш докладні дані про них стають доступними, коли настає етап підготовки конкурсної пропозиції або розробки проекту. За можливості, розробники моделей повинні спробувати включити формули, що лежать в основі цих оцінок, в модель, щоб будь-які запропоновані зміни в масштабі або спроможностях проекту могли більш легко забезпечити розумні оцінки змін в капітальних витратах.

- c. Кошторис витрат на експлуатацію та технічне обслуговування за основними категоріями витрат, включаючи заробітну плату, накладні витрати, комунальні послуги, електро-, водопостачання, зв'язок і інші послуги, будь-які необхідні витратні матеріали (паливо, хімікати, мастильні матеріали і т. д.), та інші витрати на експлуатацію та технічне обслуговування (наприклад, страхування).

Оскільки дані щодо витрат на експлуатацію та технічне обслуговування під час аналізу доцільності на Етапі 2 засновані на оціночних рекомендаціях, таких як відсоток від розміру устаткування і т. д., важливо спробувати включити ці формули в моделі, за можливості.

- d. Графіки амортизації активів.

IV. Дані про фінансування:

- a. Борг:

- i. Складення списку потенційних інструментів комерційного кредитування (позики, альтернативні проектні облігації).
- ii. Оцінки прийнятності використання позикового / власного капіталу (позикового капіталу).
- iii. Дані про доступні терміни погашення боргу.
- iv. Валюти і передбачувані діапазони процентних ставок та спредів (і комісії, такі як комісія за своп).
- v. Умови будь-яких доступних пільгових періодів (до початку погашення боргу).
- vi. Умови будь-якого доступного субординованого боргу.
- vii. Ймовірні фінансові умови, такі як вимоги для забезпечення обслуговування боргу.

- b. Капітал:

- i. Інструменти власного капіталу, що розглядаються, особливо щодо можливого поєднання звичайних акцій (часток участі в капіталі) і субординованого боргу, взятого на себе акціонерами.
- ii. Оцінка очікуваної прибутковості власного капіталу ймовірними інвесторами.

V. Дохід:

- a. Якщо це проєкт, де оплата здійснюється користувачами, опишіть:
 - i. спосіб встановлення тарифу (чи буде він зазначений органом закупівлі у запиті конкурсних пропозицій і проєкті договору ДПП, чи буде вказаний учасниками конкурсу в своїх конкурсних пропозиціях);
 - ii. структуру тарифу, якщо є (наприклад, наявність максимального середнього тарифу і різних типів тарифів для різних класів транспортних засобів або різного часу доби);
 - iii. яким чином буде відбуватись індексація тарифу.
- b. Для проєктів, де оплата здійснюється державною стороною, визначте і опишіть наступні категорії:
 - i. частота і терміни виплат;
 - ii. розрахунковий річний темп зростання платежів за обсяг;
 - iii. ставки зростання обсягу, що застосовуються до платежів (якщо вони відрізняються через інфляцію);
 - iv. припущення базового сценарію щодо утримань з платежів за недостатню продуктивність (наприклад, утримання 0% або утримання 2%).
- c. Розробіть прогнози щодо обсягу / попиту, коли це доречно (для проєктів, де оплата здійснюється користувачами, або проєктів, де оплата здійснюється державною стороною з прив'язкою до обсягу), визначивши базовий варіант щодо попиту / машинопотоку в найбільш ймовірному сценарії і включіть, якщо це можливо, два інших сценарії (песимістичний і оптимістичний).

VI. Державна підтримка:

- a. Для схем співфінансування з передбаченим грантовим фінансуванням опишіть, як саме будуть надаватися гранти (чи будуть вони виплачуватися під час будівництва відповідно до етапів такого будівництва, чи в міру виконання робіт, або за допомогою системи відстрочених платежів). Вкажіть, чи буде сума гранту залежати від пропозицій учасників конкурсу та в якому випадку фінансова оцінка, зроблена на даному етапі, буде розглядатися як межа або граничний рівень цих платежів.

Аналіз чутливості

На основі фінансової моделі базового сценарію і після внесення необхідних коригувань у відповідності з реакцією ринку (див. завдання «Тестування ринку»), ГУП повинна запустити сценарії попередньої і фактичної чутливості для перевірки стійкості базового сценарію. Слід провести аналіз чутливості щоб оцінити вплив (i) невизначеності щодо важливих припущень при розрахунку витрат і доходів та (ii) вплив ризиків проекту на фінансову доцільність проекту.

Якщо аналіз чутливості демонструє, що доцільність проекту знаходиться під загрозою через наявність передбачуваних змін в ключових вихідних даних, ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП повинен скоригувати пропоноване значення відкритої змінної (наприклад, суму, яку учасник конкурсу повинен заплатити в якості концесійного платежу, або платіж, який буде предметом запиту у учасника конкурсу) до тих пір, поки він не переконається, що проект є здійсненним згідно з достатнім діапазоном чутливості. Потім базовий сценарій може бути уточнений і остаточно скоригований (з урахуванням того, що перед завершенням базового сценарію він має бути підтверджений як економічно доступний; також очікується, що визначений базовий сценарій забезпечить VFM - або оціночні дані істотно не відрізняються від тих, які враховувалися початково при оцінці VFM, якщо це було зроблено раніше).

Проведений тест на чутливість повинен включати наступне:

- *Попередня чутливість*: несприятливі або сприятливі зміни в складі основних витрат та / або доходів, що зберігають стале значення фінансових KPI (тобто створення сценаріїв, які комерційно доцільні і є можуть залучити фінансування), та спостереження за зміною в чинниках вихідних даних (наприклад, сума платежу за доступність (експлуатаційну готовність), необхідного для виконання фінансових KPI).
- *Фактична чутливість*: несприятливі або сприятливі зміни вхідних даних щодо основних витрат та / або доходів, зі збереженням сталого значення результатів з урахуванням змін в фінансових KPI. Наприклад:
 - збільшення витрат на величину маржі невизначеності кошторису витрат (зазвичай близько 20%);
 - сценарій низького попиту;
 - будь-які важливі ризики проекту, які були виявлені в інших частинах техніко-економічного обґрунтування (наприклад, затримка реалізації проекту через проблеми з проходженням дозвільних процедур).

Результати

Рекомендовані результати, які повинна дати ефективна фінансова модель ДПП, включають наступні значення основних фінансових KPI для забезпечення комерційної доцільності:

- I. *Загальний грошовий потік* - він повинен відображати не тільки облікові показники доходів, витрат і чистого прибутку, а і демонструвати фактичний грошовий потік, включаючи грошовий потік, доступний для обслуговування боргу.
- II. *Грошовий потік, доступний для учасників у статутному капіталі (акціонерів)* - це чистий грошовий потік, доступний після грошових витрат, обслуговування боргу та податків.
- III. *Прибутковість / життєздатність* - фінансова IRR для всього проєкту і IRR на інвестиції у статутний капітал.
- IV. *Відшкодування витрат (виражене як період окупності)* - кількість років, необхідних для того, щоб інвестиції в статутний капітал окупились. Норма становить 5-7 років для комерційних інвестицій, але для довгострокових інвестицій в інфраструктуру 10-15 років можуть бути звичайним явищем.
- V. *Коефіцієнт обслуговування боргу (DSCR)* - грошовий потік, доступний для погашення боргу щороку (після виплати операційних грошових витрат), повинен бути як мінімум в 1,5-1,3 рази більше платежів з обслуговування боргу (основна сума + відсотки), що підлягають виплаті у відповідному році. Мінімальний DSCR варіюється від галузі до галузі, але часто кредитори шукають початковий мінімум на рівні 1,5 для проєктів, що стикаються з ризиками попиту, які можуть бути зменшені, якщо кредитоспроможність проєкту підвищиться.
- VI. *Очікувана фінансова чиста поточна вартість (NPV)* - оскільки інвестиційні витрати на проєкт виникають протягом перших 2-3 років, а його прибуток / віддача виникають пізніше (4-20 роки), їх складно порівнювати з плином часу. Фінансова чиста поточна вартість має в основі загальний метод «дисконтування» для вираження всіх витрат і доходів в сьогоdnішньому грошовому вираженні, що дозволяє інвесторові визначити, чи перевищує загальний прибуток загальні витрати і на скільки.
- VII. *Внутрішня норма прибутку проєкту у фінансовому вираженні (FIRR)* - внутрішня ставка прибутковості потоку чистих грошових надходжень приватного партнера (концесіонера) за проєктом ДПП (виручка за вирахуванням витрат). Вона повинна перевищувати середньозважену вартість капіталу (WACC). Середньозважена вартість капіталу повинна визначатися на основі припущень про коефіцієнт співвідношення власного капіталу до позикового, процентні ставки за позиками і необхідну прибутковість акціонерного капіталу. Припущення повинні бути чітко задокументовані і засновані на опублікованих ринкових даних (прибутковість зареєстрованих на біржі компаній у відповідному секторі) або результатах ринкових консультацій.

Фінансова модель допоможе органу публічної влади визначити наступне:

- I. *Фінансовий вплив різних типів боргу і власного капіталу* - вивчає, чи існує в проєкті можливість для залучення субординованого боргу або вторинного капіталу.

- II. *Оптимальні співвідношення позикових і власних коштів* - для більшості великих проєктів ДПП співвідношення позикових і власних коштів коливається від 60/40 до 80/20 (в залежності від галузі). Галузі і проєкти з більш високим ризиком зазвичай вимагають більшого власного капіталу (30-40 %), в той час як для проєктів ДПП з більш низьким рівнем ризику часто потрібно менше власного капіталу (20-25%). Чим нижче рівень власного капіталу, тим нижче вартість фінансування для проєкту ДПП до певного моменту, оскільки високий рівень використання позикових коштів підвищує кредитні ризики.
- III. *Від'ємні грошові потоки в перші роки* (якщо є), які повинні бути покриті приватним партнером (концесіонером) (та / або пом'якшені підтримкою з боку державної сторони) - новий проєкт, що стикається з ризиком ринкового попиту, наприклад, експлуатація платної дороги можливо потребуватиме багато місяців (або навіть років) до того часу, коли обсяги машинопотоку виростуть до такого рівня, щоб вони покривали усі витрати на експлуатацію та обслуговування проєкту, а також на обслуговування боргу. Тим часом, приватному партнеру/концесіонеру все одно необхідно сплачувати експлуатаційні витрати і витрати на технічне обслуговування, а також регулярно проводити виплати основної суми боргу і відсотків кредиторам.
- IV. *Додаткова державна підтримка або розподіл ризиків*, які можуть знадобитися - для проєктів ДПП, де оплата здійснюється користувачами, якщо фінансова модель ДПП показує, що, виходячи з поточних тарифних рівнів, проєкт не зможе окупити всі свої витрати, а відтак можуть знадобитися додаткова державна підтримка або механізми розподілу ризиків або, можливо, буде потрібно зменшити масштаб і охоплення проєкту. Фінансова модель ДПП повинна бути розроблена так, щоб давати оцінку рівня державної підтримки, який буде потрібним для того, щоб проєкт був фінансово життєздатним. Ці нові варіанти потребуватимуть оновлення і підтвердження результатів аналізу доступності проєкту ДПП.
- V. *Надходження від податку на прибуток підприємств* (при отриманні прибутку) - проєкти ДПП, оскільки вони є фінансово життєздатними, повинні приносити достатній чистий прибуток і, отже, повинні передбачати оплату податку на прибуток підприємств з отриманих прибутків. Фінансова модель повинна точно відображати податки, які мають бути сплачені в рамках проєкту, щоб переконатися, що тарифи передбачають відшкодування цих витрат, і дати можливість розрахувати чистий рівень необхідної державної підтримки.
- VI. *Вплив змін в ключових змінних*, таких як тарифи, вартість проєкту і т. д. - цей результат вимагає проведення аналізу чутливості ключових змінних проєкту. Аналітики хочуть знати наступне: «Якщо одна вхідна змінна, така як рівень тарифу (або виручка, капітальні витрати, операційні витрати, процентні ставки, обмінний курс і т. д.), впаде на 10%, на скільки зміняться ключові кінцеві результати проєкту (IRR капіталу, модифікована IRR, DSCR, термін окупності і т. д.)?» Коли проєкт більше не є фінансово життєздатним через відносно невеликі зміни вхідної змінної, ми говоримо, що проєкт дуже чутливий до цієї змінної. Це може вказувати на сферу, в якій може знадобитися механізм розподілу ризиків, щоб допомогти пом'якшити ризик.

ГУП повинна гарантувати, що максимальні або мінімальні розрахункові суми платіжного механізму (платежі користувачів, державні платежі) і будь-яка форма VGF, якщо необхідно, призведуть до виконання фінансових KPI (DSCR, термін погашення боргу і затребувана IRR капіталу), включаючи будь-який буфер, визначений внаслідок тестів на чутливість. Результати повинні бути представлені у вираженні як річного грошового потоку, так і чистої поточної вартості, дисконтованої за ставкою дисконтування, встановленою Мінекономрозвитку.

6. Фіскальна доступність

Цілі аналізу фіскальної доступності та фіскального впливу полягають у тому, щоб оцінити, чи є проєкт доступним для уряду, і розрахувати фінансові наслідки державних зобов'язань (прямих і умовних,⁸ що пов'язані зі збереженням ризиком), тобто сукупний портфель довгострокових державних зобов'язань за проєктами ДПП. Якщо проєкт виходить за рамки діапазону доступності для державного партнера, то, можливо, буде потрібно зменшити масштаб або обсяг проєкту, щоб він не виходив за межі доступності.

6.1. Джерело фінансування

ГУП повинна описати конкретні джерела фінансування, які доступні для проєкту, включаючи будь-яке окреме бюджетне джерело, інше, ніж поточний бюджет державного партнера, наприклад, певні галузеві, або спеціальні стратегічні фонди довірчого управління (наприклад, податки на пальне для транспортної інфраструктури, кошти дорожнього фонду тощо). Крім того, ГУП повинна описати, яку частку витрати на новий проєкт будуть займати у прогнозованому поточному бюджеті державного партнера.

Щоб визначити, чи є проєкт доступним, ГУП повинна взяти до уваги всі потенційні прямі і умовні зобов'язання за проєктом, стійкість державного фінансування (якщо витрати на життєвий цикл нових проєктів знаходяться в межах бюджетних обмежень) і податкові правила⁹ та необхідність для державного партнера фінансувати інші пріоритетні проєкти і пов'язані з ними поточні витрати. Деталі цієї оцінки повинні бути внесені в звіт про прямі і умовні фіскальні зобов'язання та включені до відповідного розділу техніко-економічного обґрунтування.

⁸ Умовне зобов'язання - це потенційне зобов'язання, яке може виникнути в залежності від результату невизначеної майбутньої події. В контексті ДПП умовні зобов'язання зазвичай стосуються збережених і розподілених ризиків і представляють собою оціночну вартість тих ризиків, які визначаються в ході аналізу доступності та фінансових наслідків. Ці значення також слід використовувати для аналізу співвідношення ціни і якості.

⁹ Див. Бюджетний кодекс України. Державний борг та гарантований державою борг на кінець бюджетного періоду не можуть перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП. Максимальний розмір державних гарантій не може перевищувати 3 відсотків від запланованих доходів загального фонду державного бюджету.

6.2. Прямі фіскальні зобов'язання

Розрахунок прямих зобов'язань є результатом оцінки фінансової доцільності. Вартість прямих зобов'язань, які слід враховувати при аналізі доступності, являє собою загальну суму платежів, пов'язаних з співфінансуванням шляхом виплати грантів (субсидій) під час будівництва, або відстрочених фіксованих платежів, або за допомогою платежів за доступність (за експлуатаційну готовність), чи будь-яких інших платежів, які повинні бути прийняті сторонами в майбутньому договорі та які вважаються необхідними для того, щоб проєкт був фінансово доцільним і здатним залучити фінансування, зазвичай з урахуванням базового, або найбільш ймовірного сценарію (при цьому, розгляд песимістичних сценаріїв також може бути розумним підходом).

Величина необхідних прямих фіскальних зобов'язань зазвичай являє собою різницю між витратами проєкту (включаючи комерційний прибуток на вкладений капітал) і доходом з недержавних джерел, таких як збори з користувачів, на який проєкт може розраховувати. Фіскальні витрати можуть бути виміряні як річні розрахункові платежі (найбільш корисний спосіб при вивченні впливу проєкту на бюджет) і чиста поточна вартість платежів, або стандартні умови (якщо уряд зобов'язаний забезпечувати потік платежів протягом терміну дії договору, таких як плата за доступність (за експлуатаційну готовність), часто буває корисно розрахувати чисту поточну вартість цього потоку платежів з використанням відповідних даних щодо прибутковості державних облігацій в Україні) в абсолютному номінальному вираженні, реальному вираженні і відносному вираженні (щодо прогнозованого ВВП).

ГУП також повинна описати і оцінити будь-яку економію витрат, очікувану від проєкту, і оцінку рівня, до якого ця економія забезпечуватиме непряме джерело фінансування.

ГУП також повинна враховувати інші витрати за проєктом, такі як:

- I. Будь-які витрати на придбання земельної ділянки, які будуть оплачені державним партнером/концесієдавцем.
- II. Будь-які витрати, пов'язані з компонентами проєкту, які будуть виконуватись окремо від договору ДПП/концесійного договору, наприклад, заходи з підготовки майданчика, які будуть виконуватись іншою стороною за договором на підготовчі роботи.
- III. Витрати державного партнера на управління проєктом в період до підписання договору ДПП/концесійного договору).
- IV. Витрати державного партнера на управління договором ДПП/концесійним договором протягом терміну його дії.
- V. Вартість надання будь-яких послуг, пов'язаних з проєктом, надання яких не входить до сфери дії договору ДПП і які залишаються у сфері відповідальності уряду (органу місцевого

самоврядування) (наприклад, якщо проєкт ДПП спрямований на проєктування, будівництво, фінансування і обслуговування нових шкіл, а державний партнер буде забезпечувати роботу викладацького складу в школах, вартість цих послуг для державного партнера повинна бути прийнята до уваги при оцінці доступності проєкту).

6.3. Умовні зобов'язання

Оцінити вартість умовних зобов'язань складніше, ніж прямих зобов'язань, оскільки необхідність, часові рамки і розмір таких платежів не визначені. Взагалі є два можливих підходи.

- I. *Сценарний аналіз*: Сценарний аналіз включає в себе припущення про результати будь-яких подій, або змінних, які впливають на вартість умовного зобов'язання, та розрахунок витрат з урахуванням цих припущень. Наприклад, він може включати розрахунок витрат для уряду за «найгіршим» сценарієм, таким як невиконання зобов'язань приватною стороною на різних етапах договору. Він також може включати розрахунок вартості гарантії за окремою змінною, наприклад, за змінною попиту - для різних рівнів перевищення попиту; і
- II. *Аналіз ймовірностей*: Альтернативний підхід полягає у використанні формули для визначення того, як будуть поводити себе змінні, що впливають на вартість умовного зобов'язання. Потім, для розрахунку підсумкових витрат використовується поєднання математичного і комп'ютерного моделювання. Це дозволяє аналітикам оцінити розподіл можливих витрат, а потім обчислити такі показники, як медіанна (найбільш ймовірна) вартість, середня вартість і різні проценти (наприклад, діапазон значень, в якому витрати становлять 90 відсотків часу). Для того щоб приносити користь, моделі ймовірностей потребують надійних даних, на основі яких можна оцінити розподіл ймовірностей щодо основних змінних ризику.

Діяльність з оцінки здатності включити проєкт в рамки довгострокового бюджету може виконуватися з трьох різних точок зору. Кожна з них включає певні тести, які повинні провести група управління проєкту, і які будуть представлені нижче.

- I. Порівняння грошового потоку за зобов'язаннями із загальними прогнозованими податковими надходженнями уряду (органу місцевого самоврядування).
- II. Порівняння грошового потоку за зобов'язаннями із прогнозованими бюджетними асигнуваннями державного партнера / галузі.
- III. Оцінка відповідності можливим загальним бюджетним лімітам і обмеженням.

Зазвичай початковий обсяг і структура розподілу ризиків в рамках ДПП змінюються в міру виконання кожного завдання Етапу 2. Отже, оцінка доступності повинна бути оновлена і повторно підтверджена в кінці Етапу 2, щоб переконатися, що запропонований проєкт як і раніше доступний. Наприклад, часто додаються нові витрати задля пом'якшення впливу проєкту на навколишнє середовище, або може збільшитись рівень попиту, який повинен задовольняти проєкт, або до

проекту можуть бути додані нові вимоги для облаштування під'їзних доріг та сполучних споруд і т. д. Зазвичай такі зміни збільшують кошторисну вартість проекту.

Якщо фінансові наслідки проекту перевищують загально допустиму межу ризику проекту ДПП для конкретного державного партнера або для всієї програми ДПП в Україні в цілому, структура або обсяг проекту повинні бути переглянуті, щоб зробити його доступним. Якщо цей варіант неможливий, державному партнеру можливо знадобиться відхилити обраний проект (остаточно або тимчасово) і вибрати більш підходящий варіант для задоволення виявленої потреби.

7. Екологічна та соціальна доцільність

Метою оцінки екологічного та соціального впливу є проведення попередньої оцінки впливу проекту на довкілля та / або соціальне середовище і виявлення будь-яких істотних несприятливих наслідків, що виникають в результаті будівництва та експлуатації об'єкта інфраструктури. Наслідки можуть також включати подальший вплив, що відбуватиметься за межами безпосередньої території діяльності проекту, а також виходитиме за межі кола осіб, безпосередньо пов'язаних з проектом (вторинний вплив). Відповідно до законів про ДПП та концесію, оцінка впливу на навколишнє середовище (далі - ОВНС) для реалізації запланованих заходів, передбачених в пропозиції про здійснення ДПП, проводиться приватним партнером після підписання договору ДПП / концесійного договору відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

7.1. Оцінка впливу на навколишнє середовище

- I. Опишіть стан природоохоронного контексту і ресурсів проекту.
- II. Визначте всі можливі впливи на навколишнє середовище та інші екологічні проблеми.
- III. Визначте конкретні, найбільш важливі види впливу на навколишнє середовище, які вимагають докладного аналізу.
- IV. Визначте альтернативні заходи і стратегії, які можуть бути прийняті для пом'якшення цих впливів, включаючи їх економічні, фінансові, соціальні та екологічні вимоги і переваги.
- V. Визначте всі сторони, чий інтерес зазнає впливу і зацікавлені сторони, з якими потрібно консультуватися при проведенні дослідження ОВНС.
- VI. Підготуйте рекомендації щодо варіанту або стратегії, яка забезпечує найкраще загальне (економічне, фінансове, соціальне та ін.) рішення для забезпечення екологічної життєздатності проекту.
- VII. Визначте ті ключові результати дослідження ОВНС, якими слід управляти та які потрібно контролювати в якості частини плану екологічного менеджменту та сталого розвитку проекту.

7.2. Оцінка соціального впливу

Аналіз соціального впливу може зачіпати дуже широке коло питань, пов'язаних зі змінами соціальних, економічних і культурних умов, в яких живуть і працюють навколишні громади.

Конкретні види соціальних і екологічних проблем і можливих впливів, пов'язаних з проектом, можуть значно відрізнятися в залежності від характеру проекту, його масштабу та місця розташування. Оцінка соціального впливу може бути проведена в чотири основні етапи, які коротко описані нижче:

1. *Визначення осіб, які проживають та / або працюють в зоні впливу проекту, включаючи складання схеми громад і їх соціальних, економічних і культурних зв'язків з місцем, де буде реалізований проект. Цей перший крок також включає в себе список соціальних питань, які необхідно розглянути (список питань, представлений у вставці 6, слід вважати за необхідний мінімум).*

Текстова вставка 6. Список соціальних питань

Наступний список являє собою мінімальний набір соціальних питань, які слід проаналізувати в рамках дослідження соціальної доцільності.

- Чи спричинить проект будь-які переміщення населення або демографічні зміни, як, наприклад, зміни в розмірі громад, що зазнали впливу від проекту?
- Чи істотно змінить проект економічну структуру місцевої економіки, чи викличе певні суттєві зміни відносних цін, таких як вартість земельної ділянки? Які соціальні наслідки можуть мати ці економічні зміни?
- Чи відбудуться значні зміни щодо загального доступу громад до природних ресурсів, таких як питна вода і енергоносії?
- Чи має місцева громада ефективні механізми управління, щоб впоратися з довгостроковими наслідками проекту в таких сферах, як регулювання землекористування, переговори щодо господарської діяльності та ін.?
- Чи збільшить або зменшить проект попит на державні продукти, або послуги (наприклад, освіту або охорону здоров'я)?
- Чи існують групи (корінні народи, жінки, етнічні меншини і т. д.), на які проект впливатиме по-різному?
- Чи буде проект впливати на місцевий ринок праці під час або після будівництва?
- Чи відрізняються походження та біографічні дані співробітників проекту (наприклад, люди з міста, освічені, кваліфіковані, говорять іноземною мовою, іноземні спеціалісти, люди, що мають інші звичаї і т. д.) від існуючих у мешканців місцевих громад та, чи не створює це ймовірність непорозуміння і конфліктів?
- Чи не порушить приплив новоприбулих, що хочуть скористатись можливостями, пов'язаними з проектом, традиційні соціальні структури і не викликає небажаних наслідків, таких як злочинність, насильство, хвороби, або конфлікти через релігійні і етнічні розбіжності?

Відповіді на ці питання допомагають визначити ступінь впливу і визначити, чи є які-небудь неподолані соціальні перешкоди для проекту перед початком його реалізації. Це дозволяє передбачати, уникати, мінімізувати або компенсувати значні несприятливі соціальні наслідки побудови інфраструктури.

За матеріалами Посібника з сертифікації з питань ДПП (WBG, 2016 р.), Розділ 4

- II. *Встановлення соціального базового рівня, який вказуватиме на статус питань, які необхідно розглянути до реалізації проєкту.* Всі проблеми, виявлені на першому етапі, повинні бути включені в соціальне опис громад, що зазнають впливу від проєкту. Методи отримання даних для встановлення соціального базового рівня включають: аналіз вторинних даних, громадські консультації, методи громадської участі і аналіз зацікавлених сторін, а також якісні та кількісні методи.
- III. *Оцінка впливу проєкту в громадах, що були визначені в зоні впливу проєкту.* Це робиться шляхом проєкції існуючого базового рівня в майбутнє з проєктом ДПП і без нього і порівняння проблем, які були визначені як актуальні для конкретного проєкту. Передова практика передбачає необхідність класифікації кожного виявленого впливу з точки зору його відносної важливості з урахуванням кількості осіб, що зазнають впливу, і масштабів завданих збитків. Це дозволить упорядкувати або зробити пріоритезацію видів впливу з точки зору їх відносної соціальної значущості. Деякі проєкти викликають очевидні особливо несприятливі соціальні наслідки, які вимагають ретельного вивчення. Так, наприклад, буває з проєктами, які передбачають відчуження земельних ділянок і примусове переселення, особливо великих громад, а також з проєктами, які втручаються в життя громад корінних народів і об'єктів їх спадщини. У цих випадках в рамках аналізу соціальних наслідків необхідно висвітлити всі витрати, які несуть ці громади, за рахунок комплексного підходу.
- IV. *Визначення стратегій пом'якшення несприятливих впливів, визначених на попередніх етапах.* Це призводить до складання плану соціальних дій як частини Оцінки соціального впливу. В плані слід вказати рекомендовану стратегію і базову оцінку витрат на її реалізацію, а також її розподіл в часі. Ці плани будуть включати (при необхідності): (I) стислий опис плану придбання земельної ділянки та переселення і (ii) програму з розбудови інституційної спроможності та навчання для реалізації заходів соціального захисту навколишнього середовища. Витрати на реалізацію планів компенсації і пом'якшення наслідків повинні бути оцінені з урахуванням витрат на придбання земельної ділянки (підготовка плану придбання земельної ділянки та ціна, яка сплачується поточним власникам) і витрат на переселення (вартість компенсації і заходів з переселення). Також потрібно включити план придбання земельної ділянки та визначити відомство, відповідальне за підготовку плану придбання земельної ділянки. План переселення повинен бути складений згідно з відповідними положеннями.

Оцінка соціального впливу повинна здійснювати ідентифікацію видів впливу проєкту на громаду і класифікувати їх з точки зору значущості. Вона також пропонує рекомендації щодо дій, які можуть допомогти уникнути, мінімізувати або компенсувати несприятливі соціальні наслідки проєкту. В оцінці вказуються дії щодо пом'якшення наслідків, деякі з яких можуть бути реалізовані безпосередньо на Етапі 2, що призведе до змін в технічних вимогах, проєктному рішенні або в інших аспектах проєкту. В інших випадках, оцінка може дати рекомендації щодо дій, які повинні бути зроблені приватним сектором, і в цьому випадку повинна бути проведена оцінка витрат, яка буде вважатися вихідними даними у фінансовій моделі.

Нарешті, оцінка соціального впливу вказує на загальні несприятливі соціальні наслідки, які неможливо пом'якшити, і представляє їх в якості важливого аргументу в процесі прийняття рішення про доцільність здійснення ДПП.

На практиці в багатьох державних інвестиційних проєктах ОВНС вже завершується на ранній стадії під час початкової економічної оцінки проєкту, ще до того, як він буде навіть визначений як кандидат на ДПП, оскільки ця оцінка повинна бути проведена незважаючи на вид закупівлі проєкту – публічні закупівлі чи ДПП. Таким чином, цей крок може бути більше пов'язаний з актуалізацією і перевіркою цього більш раннього аналізу навколишнього середовища, ніж із виконанням нового.

Весь процес проведення і завершення ОВНС, а також затвердження її компетентним державним органом часто займає багато часу у випадку великих проєктів. Це частина загального техніко-економічного обґрунтування проєкту ДПП, яку необхідно підготувати і спланувати на ранній стадії. За можливості, її слід розпочати, як тільки проєкт буде офіційно відібрано для переходу до Етапу 2.

Результати ОВНС часто рекомендують вносити істотні зміни в проєктні рішення для зниження впливу на навколишнє середовище. Ці зміни зазвичай вимагають додаткових капітальних і операційних витрат за проєктом. Отже, важливо забезпечити, щоб варіанти, розроблені аналітиками впливу на навколишнє середовище, а також їх рекомендації були тісно узгоджені з обґрунтуванням фінансової доцільності проєкту. В інакшому випадку, рекомендації аналітиків проєкту ДПП з питань впливу на навколишнє середовище можуть збільшити витрати за проєктом, що зробить його фінансово недоступним або нежиттєздатним.

8. Оцінка ризиків

Оцінка ризиків була розпочата на Етапі 1 для підготовки концептуальної записки. Ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП розробив початковий реєстр ризиків, в якому перераховані ключові ризики, і якісно оцінив ймовірність і вплив цих ризиків на проєкт за допомогою матриці ризиків.

На Етапі 2, на основі попередньої оцінки ризиків, ГУП повинна актуалізувати список ризиків, включивши до нього основні ризики, виявлені в ході технічного, фінансового, економічного, правового, інституційного та екологічного аналізу доцільності проєкту, або незаплановані зміни, які можуть загрожувати життєздатності проєкту. Цей крок з актуалізації найбільш важливих ризиків проєкту є необхідним для розробки ефективної та прийнятної структури розподілу ризиків, що забезпечить життєздатність проєкту.

Відповідно до аналізу фінансової структури, описаного вище в завданні «Фінансова доцільність», ГУП повинна точно описати ліміти на відрахування при оплаті послуг або інші прийняті підходи до зниження ризиків, а також будь-які гарантії або явну підтримку чи фінансове забезпечення,

спрямовані на зменшення ризику доступності фінансування, у тому числі гарантії мінімального доходу.

8.1. Актуалізація реєстру ризиків та матриці ризиків

На основі початкового реєстру ризиків, розробленого на попередньому етапі, ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП повинен розширити реєстр ризиків і включити до нього ризики, виявлені в ході розробки техніко-економічного обґрунтування (див. Додаток 1 до цього Посібника, де міститься реєстр ризиків з описом 22 типів ризиків, які є загальними для інфраструктурного проекту ДПП, включаючи їх вплив на проект ДПП).

На практиці ідентифікація ризиків найбільш успішна, коли вона проводиться як групове, колективне завдання, а не надається на виконання одному спеціалісту. Таким чином, семінари, форуми та зустрічі з виявлення ризиків ДПП повинні прагнути об'єднати точки зору всіх відповідних зацікавлених сторін, не тільки фахівців з технічних / інженерних, фінансових і юридичних питань, але також тих, хто має досвід в питаннях державної політики, місцевої діяльності і у розумінні точки зору зацікавлених сторін, а також екологічних та соціальних наслідків та інших питань, що можуть виникнути у окремих проектах. Проекти ДПП і їх ініціатори мають найкращі шанси визначити відповідні ризики, з якими стикається конкретний проект, якщо вони вивчатимуть думку самого широкого кола зацікавлених сторін проекту.

Виявлені ризики повинні охоплювати ризики, пов'язані з проектом в цілому, навіть якщо вони не є ризиками, що відносяться до сфери ДПП, наприклад:

- Ризики, пов'язані з підготовчими роботами, які будуть проводитися безпосередньо державним партнером або іншим підрядником, що може затримати реалізацію проекту або іншим чином створити ризики інтеграції з ДПП
- Ризики, пов'язані з процесом ДПП, такі як ризик відсутності підґрунтя для конкуренції під час конкурсу за проектом, якщо одночасно на конкурс буде виставлено багато інших масштабних проектів.

Ініціатор підготовки пропозиції ДПП повинен використовувати реєстр ризиків як інструмент управління всіма ризиками, включаючи ті, які, ймовірно, повинні залишатись за державним партнером, й ті, які не належать до сфери ДПП. Реєстр ризиків буде служити маршрутною картою для проведення комплексної перевірки та іншої підготовчої роботи, такої як окремі дослідження, збір інформації та кількісна оцінка певних ризиків.

Оскільки кожна галузь і кожен проект - індивідуальні, вони будуть мати свої унікальні проблеми, коли справа стосується ризиків, з якими ці проекти стикаються. Отже, більшість проектів матимуть додаткові унікальні ризики, які в даний час не містяться в шаблоні реєстру, наведеному в Додатку 1, і які все ще необхідно ідентифікувати і аналізувати.

Матриця ризиків - цінний інструмент для визначення ймовірності і впливу кожного ідентифікованого ризику. Важливо підтримувати реєстр ризиків і матрицю ризиків в актуальному стані, щоб можна було встановити пріоритети і зробити кількісну оцінку ризиків проекту.

8.2. Розподіл ризиків

Розподіл ризиків - це процес визначення того, які сторони беруть на себе відповідальність за вплив, а також за управління і контроль наслідків ризиків за проектом. Важливо відзначити, що мета не полягає в тому, щоб забезпечити передачу ризиків приватному партнеру в якості самоцілі. Кожен ризик (і відповідальність за нього) повинен бути покладений на сторону, яка краще за всіх здатна управляти, контролювати і, в кінцевому підсумку, мінімізувати цей ризик з меншими кінцевими витратами для держави, для того, щоб стимулювати створення бажаних результатів з точки зору надання послуг. Крім того, кожна сторона повинна повністю розуміти всі ризики, які на неї покладаються. Якщо цього не зробити, то сторона отримує ризик, над яким у неї не буде контролю, або ризик, яким інша сторона зможе краще управляти.

Текстова вставка 7. Основні принципи розподілу ризиків в проектах ДПП¹⁰

- 1. Розподіл ризиків передбачає певну ступінь пріоритетизації.** Якщо проект структурований правильно, рішення про розподіл значних ризиків проекту (з точки зору ймовірності та / або впливу) неявно розподілить багато менш значущих ризиків без необхідності їх прямого врахування. При розподілі ризиків, передача ризиків повинна бути чітко визначена охопленням проекту і структурою реалізації ДПП. За умови уточнення розподілу ризиків, всі ризики, притаманні рівню охоплення проекту, а також ризики, пов'язані з правом економічної власності активу і характером господарської діяльності, повинні бути передані, якщо оцінка ризиків прямо не рекомендує зворотне.
- 2. Оптимізація, а не максимізація.** Успіх або невдача проекту часто залежить від належного управління ризиками, в якому наголос робиться на оптимізації ризиків, а не на максимізації передачі ризиків. Розподіл проектних ризиків може служити стимулом для приватного сектору для покращення управління та ефективності у реалізації будь-якого окремого проекту. Отже, механізм розподілу ризиків дійсно намагається рекомендувати оптимальний баланс між цілями управління і економічної ефективності.
- 3. Основним чинником розподілу ризиків повинно бути співвідношення VfM.** Отже, якщо ризик, переданий приватному партнеру, призводить до більш високих витрат у порівнянні з очікуваним впливом ризику, якщо б його не передавали, тоді ризик повинен бути збережений за державним партнером. Це можливо тільки в тому випадку, якщо є можливість розумно оцінити ймовірність виникнення ризику і реально виміряти наслідки. У загальних рисах, передача ризику допоможе

¹⁰ На основі (Loosemore, 2003) та (Irwin T. , 2007)

підтримувати VfM, коли приватний партнер додає цінності шляхом прийняття цього ризику та управління ним¹¹.

4. Ризик розподіляється стороні:

- a. яка має більшу здатність контролювати ймовірність настання події ризику, контролювати вплив події ризику з точки зору пов'язаних витрат і ефективно передавати ризик третім сторонам;
- b. тільки після того, як стане відомо про можливі наслідки ризику;
- c. яка має апетит до ризику;
- d. тоді, коли можна переконатися, що сторона, яка несе ризик, може стягувати за нього відповідну премію.

Ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП повинен розробити попередню матрицю розподілу ризиків, яка включає до себе всі ті ризики в реєстрі ризиків, які безпосередньо відносяться до сфери дії пропонованого договору ДПП. Ступінь поділу ризику буде залежати від характеру ризику і обставин окремої сторони. Нерозподілені ризики - це ризики (або частина ризику), які несе держава (орган місцевого самоврядування) за проектом ДПП. Передані ризики - це ті ризики (або частина ризику), які можуть бути передані приватному сектору. Уряд (орган місцевого самоврядування) зберігає за собою всі ризики, які не передаються приватному партнеру.

У таблиці 1, нижче, показаний приклад матриці розподілу ризиків.

Таблиця 1. Приклад матриці розподілу ризиків

Категорія ризику	Ризик	Розподілення	Обґрунтування / пояснення
Наприклад: «Ризики майданчика» «Будівельні ризики» «Операційні ризики» і т. д.	Опишіть ризик. Наприклад, «Ризик того, що вимоги до послуг не будуть виконані після того, як проєкт буде введено в експлуатацію»	«Приватна сторона», «Державний орган» або «Спільний»	Обґрунтуйте розподіл ризиків і, в разі спільного ризику, опишіть механізм розподілу. Наприклад, «Ризик того, що вимоги до обслуговування не будуть виконані після того, як проєкт буде запущений в експлуатацію, покладається на приватну сторону, тому що вона буде будувати і експлуатувати об'єкт і, отже, буде стороною, яка найкраще зможе управляти цим ризиком

¹¹ (World Bank Group, 2016)

Текстова вставка 8. Оплата користувачами у порівнянні з оплатою державою

Розподіл ризиків в рамках ДПП тісно пов'язаний з формою оплати, тобто з тим, який це проєкт - з оплатою користувачами (концесія), чи з оплатою державою (неконцесійний ДПП). Якщо це проєкт з оплатою користувачами, в попередній матриці розподілу ризиків слід вказати, чи були передбачені договірні гарантії (наприклад, гарантії мінімального доходу і т. д.), чи є конкретні фінансові гарантії на користь кредиторів. Якщо збори з користувачів будуть утримані або за відсутності користувачів, з яких буде стягуватися плата, попередня матриця розподілу ризиків повинна визначити основу, на якій будуть проводитися платежі - обсяг або доступність / якість.

Хоча тип і наслідки ризиків, що виникають у зв'язку з проєктом, будуть відрізнятися, те, як ризики розподіляються між сторонами, має значні наслідки для успіху ДПП, VfM і з точки зору фінансової відповідальності. Розподіл ризиків впливає на здатність залучати приватні інвестиції, якість конкуренції між учасниками конкурсу і вартість капіталу. Чим більше ризиків зберігає за собою уряд (орган місцевого самоврядування), тим більше він бере на себе бюджетних витрат, тим самим піддаючи себе більш високим фіскальним ризикам. Високі бюджетні витрати знижують цінність проєкту для держави. Вартість проєкту для уряду (органу місцевого самоврядування) повинна відповідати бюджетним пріоритетам. Крім того, ризики проєкту, що лишаються за державою (органом місцевого самоврядування), не повинні призводити до фіскальної дестабілізації.

Чим більше ризиків несе приватний партнер, тим більший контроль буде потрібен приватному сектору для управління цими ризиками. Приватному партнеру потрібно надати компенсацію за ризики, які він несе. Чим більше ризиків приймає на себе приватний партнер, тим вище вартість капіталу (або премія за ризик), що може призвести до провалу проєкту. Таким чином, перекладання занадто великого ризику на приватного партнера може знизити VfM проєкту і, в певному випадку, привести до збою під час закупівель, коли потенційні інвестори або їх фінансисти не бажатимуть нести запропонований рівень ризику. Навіть якщо заявки будуть отримані і проєкт буде присуджений, рівень ризику може бути занадто високим для приватного сектора, що може призвести до невдачі проєкту.

Необхідна оптимальна схема поділу ризиків, яка збереже VfM, одночасно мінімізуючи бюджетні витрати і максимізуючи ефективність. Оптимальний розподіл досягається при мінімально можливих витратах для платників податків, в той час як підприємства приватного сектора намагаються максимізувати свій прибуток в допустимих межах.

Наведена нижче матриця включає загальну практику розподілу ризиків для типових ДПП. Кожен проєкт має розробити свою власну унікальну структуру розподілу ризиків, яка найкращим чином відповідає індивідуальним потребам цього конкретного проєкту, а також сектора. Таким чином, більшість реальних проєктів матимуть додаткові ризики, які в даний час не перераховано нижче, які все ж необхідно ідентифікувати, аналізувати і чітко розподіляти. ГУП повинна використовувати гнучкий і адаптивний підхід, коли справа доходить до прийняття рішення про те, які ризики актуальні для даного проєкту і як вони повинні розподілятися.

Таблиця 2. Типова практика розподілу ризиків в проєкті ДПП

№	Назва ризику	Розподіл ризиків			Пояснення
		Розподілений	Збережений за публічним органом	Переданий приватному партнеру	
1	Наявність земельної ділянки		✓		
2	Непридатність земельної ділянки		✓		
3	Природоохоронні			✓	
4	Охорона здоров'я, безпека та дозволи / ліцензії			✓	
5	Доступність і можливість переказів валютних коштів		✓		
6	Операційні витрати			✓	
7	Процентна ставка			✓	
8	Обмінний курс	✓			
9	Ринок (фактична кількість продукції або послуг, затребуваних користувачами, або рівень попиту - менше очікуваного)	✓	✓ (якщо тарифи або ціни проєкту не коригуються відповідно до узгодженої формули перерахунку)		
10	Відповідальність за дизайн			✓	
11	Вихідні характеристики і стандарти	✓			
12	Проєктні дані			✓	
13	Закупівлі та будівництво			✓	
14	Вартість будівництва			✓	

№	Назва ризику	Розподіл ризиків			Пояснення
		Розподілений	Збережений за публічним органом	Переданий приватному партнеру	
15	Програма			✓	
16	Експлуатація			✓	
17	Обслуговування			✓	
18	Додаткові функції		✓		
19	Передача активів			✓	
20	Нормативний		✓		
21	Політичний/ Суверенний		✓		
22	Форс мажор	✓			

8.3. Кількісна оцінка ризиків і коригування основних вхідних даних фінансової моделі ДПП з урахуванням ризику

Орган публічної влади повинен актуалізувати якісний або неповний кількісний аналіз ризиків, проведений на Етапі 1, за допомогою матриці ризиків і далі аналізувати ризики кількісно. Кількісний аналіз ризиків зазвичай складається з трьох основних етапів:

- I. Оцінка найбільш ймовірних наслідків, включаючи фінансові наслідки з точки зору шкоди, витрат, або втрати доходів, а також часових рамок (оскільки наслідки конкретних ризиків можуть з часом змінюватися¹²) кожної ризикової події, що відбувається.
- II. Оцінка ймовірності матеріалізації ризику (як збереженого, так і переданого), виражена у відсотках.
- III. Оцінка зважених за критерієм ймовірності витрат по кожному ризику проекту ДПП шляхом множення розміру передбачуваних наслідків або впливу на розрахункову ймовірність реалізації сценарію ризику такого масштабу.

Наслідки ризиків можуть бути як прямими, так і непрямими. Прямі наслідки включають перевитрати часу і коштів в порівнянні з вихідними базовими оцінками, використаними в «сирій» моделі. Непрямі наслідки виникають через взаємодію між ризиками, коли виникнення одного ризику має наслідки для інших аспектів проекту. При визначенні наслідків конкретного ризику необхідно враховувати потенційну взаємодію між ризиками. Це особливо важливо, коли матеріалізація

¹² Наприклад: (I) фінансові наслідки будівельних ризиків зазвичай обмежуються періодом до завершення будівництва і першими роками реалізації проекту; (II) операційні ризики, ризики попиту і обслуговування є актуальними протягом всього періоду після введення в експлуатацію об'єкту; і (ii) ризики залишкової вартості обмежені кінцем проекту, або передбачуваною датою реалізації. Технологічні ризики з часом можуть зрости через застарівання технологій.

ризик може затримати реалізацію проєкту. Виокремлення різних причин і наслідків кожного ризику може бути корисним, оскільки різні наслідки можуть мати різну ймовірність виникнення. Було б ефективніше розподілити різні причини одного і того ж ризику між різними сторонами в залежності від їх здатності зменшити причину з різними витратами. Слід докласти всіх зусиль для виявлення та кількісної оцінки всіх значних ризиків для проєкту і, в той же час, подбати про те, щоб уникнути подвійного обліку. Глибина і точність аналізу оцінки ризиків повинні відображати їх відносну значимість. Якщо даних для оцінки ризику недостатньо, слід використовувати припущення і наближення. Якщо ризик не піддається кількісній оцінці, він все одно повинен бути ідентифікований і включений до реєстру ризиків разом з причинами його виключення з кількісної оцінки. Це гарантуватиме, що його все ж можна буде врахувати в якісній оцінці.

Після виявлення істотних ризиків і оцінки потенційних наслідків їх матеріалізації, необхідно оцінити ймовірність такої матеріалізації. Існують різні методи оцінки ймовірності, починаючи від простих суб'єктивних оцінок ймовірності на рівні експертів (заснованих на минулому досвіді, передовій практиці, ймовірних поліпшеннях в майбутньому, підкріплених надійною інформацією), до більш досконалих методів, які створюють зважені ймовірності для конкретних ризиків на основі заданих довірчих інтервалів і єдиних комплексних оцінок ризиків для всіх ризиків проєкту з використанням багатовимірних статистичних методів і моделювання, таких як імітаційне моделювання за методом Монте-Карло¹³. Суб'єктивна оцінка дає ряд точкових оцінок, встановлюючи, наскільки ймовірно, що остаточні витрати будуть вище або нижче суми, включеної в «сирий» PSC. Статистичні методи можуть використовуватися для оцінки ймовірності ризику шляхом побудови розподілів ймовірностей і інтерпретації отриманих результатів. Ці розподіли засновані на професійному досвіді, підтверженому, за можливості, історичною інформацією і надійними припущеннями з аналогічних недавніх проєктів. Після того, як ці розподіли будуть розраховані, можна зробити достовірну оцінку ймовірності із заданим рівнем точності (відомим як довірчий інтервал). Здатність робити розумні прогнози ймовірних результатів за допомогою суб'єктивної оцінки або використання передових методів оцінки ймовірності, в значній мірі, залежить від сукупності таких вимог:

- I. Всі припущення повинні бути повністю задокументованими і такими, які можна захистити. ГУП повинна бути готовою переглянути початкові оцінки, якщо з'явиться нова інформація, що впливає на первісну оцінку.
- II. Наявність достатнього набору даних, що дозволяє робити точні припущення про розподіл кожної змінної ризику і побудувати багатовимірне рівняння.
- III. Професійний досвід технічних експертів або зовнішніх радників з особливим досвідом для визначення відповідних розподілів ймовірностей, надання надійних оцінок ймовірностей і виконання аналізу ймовірностей та економетричної оцінки результатів.

¹³ Цей метод створює штучний розподіл ймовірностей для загального ризику, або підмножини ризиків на основі передбачуваних, або фактичних розподілів для кожного окремого ризику. Потім він забезпечує єдине значення ризику, одночасно вирішуючи кілька різних співвідношень ризиків.

- IV. Слід розглянути питання про те, чи зміниться ймовірність матеріалізації ризику з часом. Наприклад, ймовірність перевитрати коштів зазвичай збільшується з часом через обмежену здатність точно прогнозувати в довгостроковій перспективі.

Для ризиків, що можуть бути кількісно оцінені, вплив на економічну і фінансову життєздатність проекту має бути оцінений, серед іншого, шляхом застосування аналізу чутливості та тестування стійкості фінансової віддачі (виникнення ризиків буде впливати на ключові фінансові параметри, такі як прибутковість для акціонерів, коефіцієнт обслуговування боргу і здатність погашати борг). ГУП за допомогою своїх радників повинна розробити оціночні поправки на ризик для всіх відповідних статей витрат (витрати на будівництво, витрати на експлуатацію та обслуговування, та оновлення), щоб отримати найбільш імовірні значення цих витрат, які включені в оцінку фінансової доцільності. Потреба в державній підтримці та гарантіях може бути визначена за допомогою докладної фінансової моделі, такої як описано вище в розділі про аналіз фінансової доцільності. Коли проєкт включає доходи від плати з боку користувачів, ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП повинен також внести поправки на ризик в прогнози доходів. Ризики, які, ймовірно, будуть збережені за державним партнером відповідно до попереднього розподілу ризиків, не повинні враховуватися при оцінці витрат в аналізі фінансової доцільності. Оцінки таких нерозподілених ризиків будуть використовуватися для створення компаратора державного сектора (далі - PSC) в рамках визначення VFM (див. Додаток 2 до даного Посібника).

8.4. Підготовка внутрішнього плану управління ризиками

Державний партнер повинен розробити план управління ризиками, в якому будуть викладені процес і обов'язки з управління ризиками на наступних етапах проекту. В плані управління ризиками повинно бути вказано:

- Хто відповідає за ведення і оновлення реєстру ризиків і як часто його слід оновлювати.
- Як будуть оцінюватись (також повторно) рейтинги ризиків в реєстрі ризиків, включаючи визначення шкали, що використовуватиметься для оцінки ймовірності та впливу ризиків, а також рівнів допустимості ризиків державного партнера.
- Процес регулярної звітності про оновлення реєстру ризиків перед командою проекту і органами управління проектом, а також забезпечення того, щоб ризики, що залишаються за державним партнером, і ризики, які пов'язані з обсягом ДПП, стануть предметом управління державного партнера відповідно до методів поводження з ризиком, зазначеним в реєстрі ризиків, і
- Процеси ескалації управління будь-якими ризиками в обставинах, коли рівні допустимості ризиків державного партнера перевищені.

8.5. Розробка стратегії пом'якшення ризиків

Державний партнер повинен розробити стратегії і механізми для зниження і усунення ймовірності і впливу ризиків, якщо вони матеріалізуються (або для зниження сприйнятого ризику за рахунок зменшення невизначеності), щоб зберегти інвестиційну привабливість проекту для фінансування, а також гарантувати, що залишковий ризик стане прийнятним для інвесторів і кредиторів. Існує безліч доступних підходів до пом'якшення ризику. Деякі включають превентивні та коригуючі заходи, приділяють значну увагу заходам комплексної перевірки та підготовки докладних і всеосяжних звітів за проектом, заходам страхування, договірним положенням, фінансуванню в надзвичайних ситуаціях, або державній підтримці, зміні обсягу або строків реалізації проекту таким чином, щоб уникнути ризиків або знизити їх вплив і т.д.

Процес розробки стратегії зниження ризиків включає три етапи, описаних нижче:

Етап 1 – Прийняття рішення, якими ризиками потрібно управляти

Під час виявлення та оцінки ризиків, ризики ранжуються в залежності від їх потенційного впливу на проєкт. Процес розподілу ризиків додатково виділяє ризики, якими важливо управляти, виходячи зі структури проєкту.

Етап 2 - Визначення заходів з управління ризиками

При вивченні кожного ризику необхідно прийняти рішення про те, який підхід до їх пом'якшення (превентивний або коригувальний) слід прийняти. Превентивний захід - це спроба знизити ймовірність виникнення ризику. Коригувальний захід - це спроба мінімізувати шкоду, якщо ризик вже виник. Ці заходи часто доповнюють один одного, і стратегія пом'якшення ризику може включати і те, і інше.

Державний партнер повинен також визначити, які заходи контролю слід встановити для зниження потенційного ризику.

- **Розподіл** - як описано в попередньому розділі, ефективна стратегія зниження ризику може полягати в розподілі ризику стороні, яка є краще підготовленою для розв'язання проблеми. Розподіл ризиків не може повністю усунути ризик, але це може бути хорошим способом мінімізувати потенційний вплив події. Наприклад, приватний партнер може бути більш ефективним у зниженні ймовірності перевитрат часу і перевищення витрат на проєкт, тим самим зводячи до мінімуму ймовірність виникнення цих подій ризику.
- **Уникнення** - можна реструктурувати план проєкту таким чином, щоб повністю уникнути ризику, наприклад, перенести терміни будівництва проєкту на сезон, коли затримки через погодні умови будуть мінімальними.
- **Адаптація** - відноситься до здатності мінятися, щоб бути готовим до обставин, що змінюються. Це може включати в себе адаптацію проєкту до використання більш міцних / більш довговічних матеріалів, щоб мінімізувати вплив землетрусу.

- **Прийняття** - прийміть ризик і плануйте відповідно. Це може бути необхідно, коли всі заходи щодо зниження ризику будуть більш витратними, ніж сама подія ризику, або якщо зниження ризику неможливо. Якщо ризик прийнято, необхідно включити потенційні витрати в сам проєкт.

Етап 3 - Впровадження стратегії управління ризиками

Після розробки заходів щодо пом'якшення наслідків для кожного ризику проєкту необхідно оновити матрицю розподілу ризиків і реєстр ризиків, щоб відобразити зусилля. На цьому етапі, стратегії пом'якшення наслідків повинні, по можливості, бути об'єднані для підвищення ефективності, а план розробки проєкту - оновлений. Пом'якшувальні заходи необхідно включати тільки в тому випадку, якщо вони покращують співвідношення ціни та якості проєкту. Стратегії зниження ризиків повинні забезпечувати наявність системи стримувань і противаг, щоб допомогти заздалегідь визначити потенційні слабкі місця в проєкті, а також включити в договір структури моніторингу і оцінки, щоб гарантувати, що будь-які потенційні події ризику або будуть відвернуті, або вчасно подолані.

Стратегії зниження типових інфраструктурних ризиків обговорюються в таблиці нижче. Зверніть увагу, що ці стратегії можуть відрізнятися в залежності від обставин проєкту.

Таблиця 3. Типові стратегії зниження ризиків в інфраструктурному проєкті

№	Назва ризику	Опис ризику	Загальні методи пом'якшення ризиків	Окремі рекомендовані ГУП методи пом'якшення ризиків
1	Наявність земельної ділянки	<ul style="list-style-type: none"> Земельна ділянка, необхідна для проєкту, недоступна, або не була придбана Є невпевненість в тому, скільки буде коштувати придбання необхідної земельної ділянки і в які терміни вона може бути придбана 	<ul style="list-style-type: none"> Державний партнер повинен надати концесійний майданчик в момент проведення конкурсу 	
2	Придатність земельної ділянки	<ul style="list-style-type: none"> Виявлено непередбачені несприятливі умови на майданчику 	<ul style="list-style-type: none"> Державний партнер повинен провести належну перевірку придатності концесійного майданчику 	
3	Природоохоронні	<ul style="list-style-type: none"> Проєкт створює серйозний екологічний вплив на навколишні природні ресурси 	<ul style="list-style-type: none"> Державний партнер повинен провести належну комплексну перевірку для оцінки будь-яких серйозних впливів на навколишнє середовище і пов'язаних з ними витрат на пом'якшення ризиків 	
4	Охорона здоров'я, безпека та дозволи / ліцензії	<ul style="list-style-type: none"> Правил і стандартів з охорони праці, техніки безпеки, вимог дозволів, ліцензій і т. д. не дотримуються 	<ul style="list-style-type: none"> Вимагати від приватного партнера подати заявку та отримати всі необхідні дозволи та ліцензії. Забезпечити прийняття державним партнером на себе зобов'язання щодо недопущення незвичайних затримок в отриманні ліцензій і дозволів 	

№	Назва ризику	Опис ризику	Загальні методи пом'якшення ризиків	Окремі рекомендовані ГУП методи пом'якшення ризиків
			<ul style="list-style-type: none"> Залучення державного партнера до етапу закупівель 	
5	Доступність і можливість переказів валютних коштів	<ul style="list-style-type: none"> Іноземна валюта недоступна для обміну місцевої валюти в тверду Прибуток, отриманий проектом ДПП всередині країни, не може бути репатрійований власникам за межами країни 	<ul style="list-style-type: none"> Державний партнер дає гарантію доступності валютних коштів і можливості репатріації прибутку 	
6	Операційні витрати	<ul style="list-style-type: none"> Вартість експлуатації проекту вище, ніж очікувалося 	<ul style="list-style-type: none"> Приватний партнер може пом'якшити ризик, передавши експлуатацію і технічне обслуговування на аутсорсинг третій стороні - спеціалізованому підряднику у сфері експлуатації і технічного обслуговування, що відповідає за управління операційними витратами 	
7	Процентна ставка	<ul style="list-style-type: none"> Підвищуються процентні ставки по кредитах, використаних для будівництва об'єкта 	<ul style="list-style-type: none"> Приватний партнер може профінансувати проект за допомогою позики з фіксованою ставкою, або використовувати хеджування процентних ставок (за можливості) 	
8	Обмінний курс	<ul style="list-style-type: none"> Місцева валюта знецінюється в порівнянні з твердою валютою, в якій виражені позики та 	<ul style="list-style-type: none"> Приватний партнер може використовувати валютні свопи (при їх наявності), якщо не доступно 	

№	Назва ризику	Опис ризику	Загальні методи пом'якшення ризиків	Окремі рекомендовані ГУП методи пом'якшення ризиків
		інвестиції в акціонерний капітал проекту ДПП	<i>довгострокове фінансування в місцевій валюті .</i>	
9	Ринок	<ul style="list-style-type: none"> Фактична кількість продукції або послуг, затребуваних користувачами, або рівень попиту - менше очікуваного; Тарифи або ціни проекту не коригуються відповідно до узгодженої формули перерахунку 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Державний партнер може надати гарантію мінімального доходу. Приватний сектор може організувати резервне фінансування проекту</i> <i>Державному партнеру може знадобитися надати компенсацію приватному партнеру, якщо невиконання коригування є порушенням договору</i> 	
10	Відповідальність за дизайн	<ul style="list-style-type: none"> Державний орган представив помилковий або невідповідний інвестиційний дизайн проекту 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Державний партнер повинен призначити досвідчених і авторитетних радників, відповідальних за надання та розгляд дизайну проекту;</i> <i>Претенденти проводять комплексну перевірку дизайну проекту перед конкурсним етапом</i> 	
11	Детальний проект, характеристики і стандарти	<ul style="list-style-type: none"> Стандарти виконання проекту і технічні вимоги до проектного рішення не відповідають потребам проекту 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Приватний партнер повинен призначити досвідчених і авторитетних радників з проектування та будівництва</i> 	
12	Проектні дані	<ul style="list-style-type: none"> При будівництві були використані невірні або неточні дані 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Приватний партнер може перекласти цей ризик на третю сторону за допомогою укладення договору на</i> 	

№	Назва ризику	Опис ризику	Загальні методи пом'якшення ризиків	Окремі рекомендовані ГУП методи пом'якшення ризиків
			<i>проектуювання, закупівлю і будівництво «під ключ» за фіксованою ціною (EPC)</i>	
13	Закупівлі та будівництво	<ul style="list-style-type: none"> Завершення будівництва об'єкта затягується 	<ul style="list-style-type: none"> Приватний партнер може перекласти цей ризик на третю сторону через договір EPC «під ключ» за фіксованою ціною 	
14	Вартість будівництва	<ul style="list-style-type: none"> Загальна вартість будівництва була більше, ніж передбачалося 	<ul style="list-style-type: none"> Приватний партнер може перекласти цей ризик на третю сторону через договір EPC «під ключ» за фіксованою ціною 	
15	Програма	<ul style="list-style-type: none"> Завершення проекту відкладається або є перевитрата коштів через неправильне планування робіт 	<ul style="list-style-type: none"> Приватний партнер може перекласти цей ризик на третю сторону через договір EPC «під ключ» за фіксованою ціною 	
16	Експлуатація	<ul style="list-style-type: none"> Проект не може функціонувати і працювати в повну силу, як передбачалося 	<ul style="list-style-type: none"> Приватний партнер може передати експлуатацію і технічне обслуговування на аутсорсинг третій стороні - спеціалізованому підряднику 	
17	Обслуговування	<ul style="list-style-type: none"> Проект і його активи не обслуговуються належним чином 	<ul style="list-style-type: none"> Приватний партнер може передати технічне обслуговування на аутсорсинг третій стороні - спеціалізованому підряднику (субпідряднику) 	
18	Додаткові функції	<ul style="list-style-type: none"> Додаткові інфраструктурні послуги, необхідні для проекту, такі як під'їзні шляхи, об'єкти сполучення і т. д., не 	<ul style="list-style-type: none"> Приватний партнер може наполягати на тому, що таке невиконання представляє собою порушення договору, або може вимагати 	

№	Назва ризику	Опис ризику	Загальні методи пом'якшення ризиків	Окремі рекомендовані ГУП методи пом'якшення ризиків
		забезпечено та не завершено вчасно	<i>відшкодування збитків від державного партнера</i>	
19	Передача об'єктів	<ul style="list-style-type: none"> Стан об'єктів проекту в кінці терміну дії договору, коли вони повертаються державі / міській владі, не відповідає стандартам обслуговування і експлуатації згідно договору ДПП 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Приватний партнер може пом'якшити наслідки, забезпечивши належне технічне обслуговування, наприклад, через аутсорсинг цих робіт субпідряднику з технічного обслуговування</i> 	
20	Нормативний	<ul style="list-style-type: none"> Умови договору ДПП щодо здатності приватного партнера збирати доходи і виважено прагнути підвищення тарифів відповідно до формули підвищення ціни за договором не виконуються; або ж Приймаються нові закони або нормативні акти, які збільшують витрати або зменшують дохід приватної сторони ДПП без справедливої компенсації 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Приватний партнер може пом'якшити наслідки шляхом внесення узгоджених змін стосовно компенсацій в договорі</i> 	
21	Політичний/ Суверенний	<ul style="list-style-type: none"> Уряд націоналізує проект 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Приватний партнер може пом'якшити наслідки за допомогою деяких форм страхування політичних ризиків, наприклад від Багатосторонньої агенції з гарантій інвестицій (MIGA), Корпорації закордонних приватних інвестицій</i> 	

№	Назва ризику	Опис ризику	Загальні методи пом'якшення ризиків	Окремі рекомендовані ГУП методи пом'якшення ризиків
			<i>(ОПІС), або за допомогою часткових гарантій ризику від Світового банку</i>	
22	Форс мажор	<ul style="list-style-type: none"> Проект не може бути реалізований через акт тероризму, заворушення, війни або стихійні лиха (землетруси, повені і т. д.) 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Державний партнер і приватний партнер можуть спільно протидіяти антропогенним подіям за допомогою тієї чи іншої форми страхування політичних ризиків, наприклад від MIGA, чи Корпорації закордонних приватних інвестицій (ОПІС)</i> 	

8.6. Побудова процесів моніторингу ризиків

Після того, як ризики були ідентифіковані, оцінені, розподілені і пом'якшені, моніторинг ризиків є наступним кроком в процесі управління ризиками. Основна мета полягає в тому, щоб регулярно оновлювати типи ризиків, вірогідність їх виникнення і величину їх наслідків в реєстрі ризиків і матриці ризиків, а також відповідним чином коригувати структуру управління в міру просування проекту до стадії виконання договору. Процес моніторингу ризиків повинен не тільки відслідковувати ймовірність і наслідки виникнення ризику, але також «ефективність і належність існуючих засобів контролю, планів поведження з ризиками і процесу управління їх реалізацією»¹⁴. Державний партнер повинен розглянути можливість здійснення моніторингу не тільки ризиків, які були не розподілені, а й ризиків, які були передані приватному сектору, або іншим партнерам.

9. Оцінка співвідношення ціни та якості

Співвідношення ціни та якості (VFM) - це порівняння загальних витрат для різних варіантів закупівель (наприклад, традиційні закупівлі і ДПП) для даного проекту, при якому чисті витрати на різні варіанти закупівель оцінюються і порівнюються з точки зору державного партнера. Після оцінки ймовірності співвідношення VFM на основі якісної оцінки VFM в рамках оцінювання проекту ДПП на Етапі 1 під час розробки концептуального документа, на Етапі 2 «Аналіз техніко-економічного обґрунтування», метою оцінки VFM є: а) оновлення і повторне підтвердження якісного співвідношення VFM, оскільки початковий розмір, обсяг, кошторис витрат і ризики, виявлені на Етапі 1, можуть змінитися (часто в сторону збільшення) під час підготовки техніко-економічного обґрунтування проекту ДПП, що впливає на ймовірність і розрахункову величину будь-яких розрахункових вигід VFM, і б) оцінка ймовірного об'єму переваг VFM на основі структури ДПП.

Розмір вигід співвідношення VFM буде вказувати на те, чи буде проєкт більш ефективно реалізований в рамках реалізації на умовах ДПП або будь-якого іншого методу закупівель з точки зору органу публічної влади і з урахуванням більш широких інтересів суспільства.

Для отримання додаткової інформації про те, як проводити оцінку VFM, зверніться до Додатку 2 даного Посібника.

¹⁴ WBG (2018 р.) Посібник з розвитку міського легкорейкового транспорту

10. Тестування ринку і маркетинг проєкту

10.1. Тестування ринку

Тестування ринку для проєкту ДПП означає проведення консультацій з приватним сектором до офіційного запуску конкурсного процесу. Ефективне тестування ринку покращує структуру проєкту і результати, привносячи в проєкт точку зору приватного сектора на ранній стадії. Тестування ринку також є частиною маркетингу можливостей партнерства для приватного сектора.

Основна мета тестування ринку - отримати від ринку зворотний зв'язок і перевірити належність і правильність фінансових припущень, структуру ризиків і фінансову структуру, а також бажання потенційних учасників конкурсу брати участь в конкурсі за проєктом. Ґрунтуючись на результатах тестування ринку, ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП повинен скоригувати фінансові припущення, припущення щодо ризиків і фінансову структуру, коли це необхідно, щоб забезпечити більшу впевненість у фінансовій доцільності і належному співвідношенні ціни і якості, а також оновити фінансову модель для базового варіанту, щоб відобразити ці зміни. Базовий варіант бізнес-моделі ДПП і, отже, звіт про фінансову доцільність не можна завершувати до завершення тестування ринку. Результати тестування ринку повинні бути задокументовані в звіті, який стане частиною техніко-економічного обґрунтування.

Важливо, щоб в тестуванні ринку брали участь найрізноманітніші учасники, такі як галузеві учасники, постачальники капіталу, кредитори і т. д., які мають досвід і обізнані у подібних проєктах. Дослідження ринку, в якому беруть участь основні зацікавлені сторони, дасть ініціатору підготовки пропозиції про здійснення ДПП хороше уявлення і розуміння будь-яких перешкод для конкуренції в цьому проєкті з точки зору виходу на ринок відповідного числа учасників конкурсу, або через будь-які існуючі нормативні обмеження, або основні атрибути чи характеристики проєкту, включаючи обсяг послуг, розмір проєкту, очікувані інвестиції і т. д. По-друге, дослідження також допоможе ініціатору підготовки пропозиції про здійснення ДПП зробити висновок про те, які навички, досвід і зацікавленість приватного сектора необхідні для реалізації проєкту та надання послуг відповідно до встановленого стандарту, як з точки зору технічних можливостей, так і з точки зору масштабу проєкту; обмеження для розподілу ризиків, фінансування та інші особливості проєкту, наявні на ринку. Нарешті, для успіху ініціативи із тестування ринку, зворотний зв'язок з ринком повинен бути врахований в інших поточних проєктах (наприклад, якщо ринок надав зворотний зв'язок про свою здатність управляти певними ризиками проєкту, цю інформацію слід враховувати при розробці механізму розподілу ризиків проєкту і оцінці співвідношення ціни і якості (VfM) для цього проєкту і аналогічних проєктів).

Текстова вставка 9. Як провести тестування ринку

Тестування ринку може набувати різного вигляду, наприклад, це можуть бути зустрічі з окремими компаніями, загальні / галузеві зустрічі, або листування.

Для ініціатора підготовки пропозиції про здійснення ДПП рекомендується підготувати офіційний інформаційний меморандум про проєкт (також відомий як проєктна записка або короткий виклад проєкту) в якості першого кроку для проведення тестування ринку. Цей документ повинен описувати деталі проєкту, які були виявлені до цього моменту, і чітко визначати будь-які аспекти, які ще не зрозумілі. Ініціатору підготовки пропозиції про здійснення ДПП слід дотримуватися дуже прозорого підходу, вказуючи на виявлені перешкоди для проєкту.

Якщо ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП хоче отримати зворотний зв'язок з питань розподілу ризиків, інформаційний меморандум про проєкт повинен чітко пояснювати характер проблеми, підходи до розподілу потенційних ризиків, а також оцінку ініціатором підготовки пропозиції про здійснення ДПП переваг і недоліків цих варіантів. Інформаційний меморандум проєкту повинен ставити конкретні питання для приватного сектора. Ці питання повинні бути спрямовані на прояснення і підтвердження переваг і недоліків можливих підходів до розподілу ризиків, щоб ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП міг розподілити ризик тій стороні, яка найкраще здатна їм управляти.

Після підготовки інформаційного меморандуму за проєктом є кілька можливих способів звернутися до приватного сектора. При будь-якому з цих підходів дуже важливо заохочувати офіційну інформацію компаній для того, щоб отримати структуровані точки зору з питань, що виникають. Ініціатору підготовки пропозиції про здійснення ДПП слід розглянути наступні варіанти:

- Інформаційний меморандум проєкту може бути розміщений в Інтернеті, а запит про письмові коментарі може бути надіслано всім компаніям, які були визначені як відповідні.
- Можна організувати день відкритих дверей проєкту (або галузеві зустрічі), в ході якого компаніям (потенційним учасникам конкурсу, кредиторам і консультантам) пропонується відвідати кімнату даних, подивитися презентації, підготовлені групою управління проєкту і надати зворотний зв'язок.
- Особисті зустрічі можуть проводитися за умови, якщо ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП встановив відповідні процеси для забезпечення справедливості і прозорості процесу. Зазвичай вони дають ефективні результати. В цьому випадку інформаційний меморандум проєкту і супровідні матеріали повинні бути основним принципом проведення презентації. Детальна документація повинна бути надана під час зустрічей.
- Проведення опитувань або розсилка анкети, щоб запитати зацікавлені сторони про найбільш важливі моменти для ініціатора підготовки пропозиції про здійснення ДПП, також дозволяючи їм піднімати інші потенційні питання, що виникають на основі їх власної точки зору

10.2. Маркетинг проекту і комунікація

Хоча тестування ринку передбачає просування проекту серед потенційних учасників конкурсу, державному партнеру слід також розглянути можливість проведення інших конкретних маркетингових заходів до офіційного конкурсу і розробки комунікаційної стратегії. Якщо проект правильно структурований і представлений на конкурсі, ці маркетингові та комунікаційні заходи сприятимуть посиленню конкуренції під час конкурсного процесу. Такі часові рамки є прагненням врівноважити наступні міркування:

- Приватний сектор буде приділяти менше уваги маркетингу проектів, які ще не були затверджені, оскільки існує менша впевненість в тому, що ці проекти будуть реалізовані.
- Чим більше часу надається приватному сектору для формування консорціумів учасників конкурсу до початку конкурсного процесу, тим сильніше буде конкуренція в цьому конкурсному процесі і тим вищою буде якість конкурсних пропозицій. Досвід роботи на розвинутих ринках ДПП показує, що потенційні учасники торгів почнуть формувати консорціуми за кілька років до початку конкурсу, якщо маркетинг проекту є хорошим, проект добре структурований і розроблений державним партнером з репутацією органу, який вміло управляє своїми проектами ДПП.

Текстова вставка 10. План комунікації

План комунікації - це документ, що пояснює, як, чому і коли команда проекту буде спілкуватися із зацікавленими сторонами проекту. Планування комунікацій - це безперервний процес, в якому діяльність розвивається в міру переходу проекту від одного етапу до іншого і є тісно пов'язаною з управлінням роботою із зацікавленими сторонами. Хоча мета планування комунікацій не змінюється від одного етапу до іншого, характер комунікації та важливість конкретних зацікавлених сторін змінюється час від часу в залежності від здійснюваної діяльності за проектом та поточних і майбутніх пов'язаних із зацікавленими сторонами ризиків.

Протягом всього терміну реалізації проекту член проектної групи державного партнера, відповідальний за розробку і реалізацію плану комунікацій, повинен відслідковувати можливу появу нових зацікавлених сторін і відповідним чином оновлювати план комунікації, а також схему зацікавлених сторін. План комунікації повинен містити опис наступних складових:

- (i) Роль і значимість кожної зацікавленої сторони та їх потенційний вплив на проект
- (ii) Як погляди або думки зацікавлених сторін будуть враховані в процесі
- (iii) Як команда проекту буде спілкуватися із зацікавленими сторонами, включаючи також ключові повідомлення для конкретної аудиторії

Член проектної команди державного партнера, відповідальний за розробку плану комунікації, може використовувати шаблон, що міститься в Додатку 4 до цього Посібника, для розробки плану. Шаблон містить інструкції щодо заповнення кожного розділу і рекомендований зміст кожного розділу

Не існує єдиного маркетингового підходу, що підходить для всіх проєктів, оскільки необхідний маркетинг буде залежати від контексту і характеру проєкту. Якщо в результаті тестування ринку, ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП має впевненість в тому, що вже є значний інтерес з боку потенційних учасників конкурсу, які обізнані про проєкт і знайомі з ринком, додатковий маркетинг може і не знадобитися. Проте, додаткове проведення маркетингу рекомендується, якщо ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП вважає, що краще до конкурсу залучати міжнародних учасників, або якщо проєкт є нетиповим, особливо коли він масштабний і складний, або відрізняється від попередніх проєктів в Україні. Для проєкту ДПП можна проводити найрізноманітніші маркетингові заходи. До них відносяться:

- Проведення «роуд-шоу» (виїзних презентацій) за участю високопоставлених урядовців, які поводитимуть презентації щодо проєкту в ключових місцях, де базуються підрядники та фінансисти міжнародного рівня.
- Виступи на великих міжнародних конференціях з ДПП.
- Анонсування проєкту в спеціалізованих ЗМІ. Наприклад, існує кілька регулярних новинних видань про ДПП, які користуються великим попитом серед міжнародної спільноти ДПП.
- Розміщення проєкту на глобальній платформі проєктів ДПП, такий як Global Infrastructure Hub's Global Infrastructure Project Pipeline (<https://pipeline.gihub.org/>).

Вибір заходів повинен бути заснований на їхній спроможності до залучення сильної конкурентної групи учасників конкурсу, а не обов'язково максимально можливого числа учасників конкурсу, без надмірних витрат на маркетинг в контексті розміру і важливості проєкту.

11. Аналіз ефективності

Після завершення техніко-економічного обґрунтування відповідальний орган (в більшості випадків це майбутній державний партнер) проводить аналіз ефективності здійснення ДПП. Він спрямований на оцінку ефективності реалізації проєкту з використанням механізму ДПП за результатами розгляду техніко-економічного обґрунтування. Будь ласка, зверніть увагу на текстові вставки наведені нижче, щоб побачити, хто саме відповідає за розробку АЕ і робить висновок на основі результатів.

Текстова вставка 11. Орган, що відповідає за аналіз ефективності (Орган АЕ)

Відповідно до статті 11 Закону України «Про ДПП» аналіз ефективності ДПП проводиться:

для об'єктів державної власності:

- центральним або місцевим органом виконавчої влади, що здійснює відповідно до закону функції з управління відповідними об'єктами державної власності;
- центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державно-приватного партнерства (Мінекономрозвитку) - в разі, якщо орган, який відповідно до закону здійснює функції управління відповідними об'єктами державної власності, не визначений;

для об'єктів комунальної власності:

- виконавчим органом місцевого самоврядування, уповноваженим відповідною сільською, селищною, міською, районною чи обласною радою;
- а якщо такого органу не визначено - виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради чи виконавчим апаратом районної, обласної ради;

для об'єктів, що належать Автономній Республіці Крим:

- органом, уповноваженим Радою міністрів Автономної Республіки Крим;
- або якщо такого органу не визначено - Радою міністрів Автономної Республіки Крим.

Якщо у державно-приватному партнерстві беруть участь кілька державних партнерів - аналіз ефективності ДПП вони здійснюють спільно.

Для того щоб техніко-економічне обґрунтування отримало позитивний висновок за результатами проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, воно повинно відповідати таким ключовим критеріям:

- I. Пропоноване технічне рішення для реалізації проєкту є практично здійсненим і економічно ефективним.
- II. Проєкт має прийнятний вплив на навколишнє середовище.
- III. Проєкт має прийнятні соціальні наслідки (наприклад, такі як переселення і вплив на засоби до існування).
- IV. Проєкт відповідає всім відповідним законам і правилам.
- V. Економічна вигода від проєкту переважає економічні витрати.
- VI. Послуги за проєктом економічно доступні користувачам.
- VII. Проєкт є комерційно і фінансово життєздатним, тобто здатний генерувати достатні доходи для покриття витрат і забезпечення належного прибутку для кредиторів і інвесторів.
- VIII. Проєкт підходить для закупівель на умовах ДПП, і
- IX. Проєкт є фінансово стійким для уряду як в короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі.

За результатами АЕ робиться висновок за результатами аналізу ефективності здійснення ДПП. У ситуації, коли жодний центральний або місцевий орган виконавчої влади не здійснює управління об'єктом ДПП, Мінекономрозвитку проводить АЕ і готує висновок. У цьому випадку рішення про здійснення ДПП приймається Кабінетом Міністрів України.

Техніко-економічне обґрунтування разом з висновком за результатами аналізу ефективності направляється в Мінекономрозвитку для розгляду і погодження. Вимоги до змісту висновку за результатами аналізу ефективності визначено Постановою Кабінету Міністрів України від

11.04.2011 р. № 384. Див. текстову вставку 12 нижче з описом мінімальних вимог до наповнення висновку.

Текстова вставка 12. Вимоги до висновку за результатами аналізу ефективності (АЕ)

- Інформація про проєкт (ініціатор пропозиції; мета проєкту; обґрунтування необхідності реалізації проєкту; проблеми, які передбачається розв'язати в результаті реалізації проєкту; відповідність мети проєкту пріоритетам державної політики і Цілям сталого розвитку; орієнтовний строк, протягом якого здійснюються інвестиції);
- Інформація про державного партнера та інших заінтересованих суб'єктів, які будуть залучатися для реалізації проєкту, опис їх функцій і ролі в проєкті;
- Інформація про результати вивчення попиту на ринку та наявність заінтересованості представників ринку в реалізації;
- Інформація щодо технічних вимог до об'єкта ДПП (зокрема технології, які потрібно використовувати);
- Інформація про фінансові показники проєкту (аналіз припущень фінансової моделі здійснення ДПП і результати її оцінки);
- Відомості про фактори, які обумовлюють підвищення ефективності реалізації проєкту у формі ДПП порівняно з іншими механізмами (публічні закупівлі, оренда тощо);
- Інформація про соціально-економічні наслідки здійснення ДПП (інформація за результатами проведення аналізу вигід та витрат, зокрема щодо розширення доступності, підвищення якості послуг, рівня забезпечення попиту на товари (роботи, послуги) та перспективи після закінчення дії договору, укладеного в рамках ДПП);
- Інформація про екологічні наслідки здійснення ДПП і перспективи після закінчення дії договору ДПП;
- Інформація про ризики ДПП і їх розподіл між партнерами, включаючи оцінку фіскальних наслідків, які можуть виникнути під час здійснення ДПП внаслідок прямих і непрямих зобов'язань державного партнера, визначених з урахуванням затверджених Мінекономіки методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 232;
- Інформація про потребу в державній підтримці, форму такої підтримки (якщо передбачена);
- Інформація про результати юридичного аналізу проєкту з обґрунтуванням юридичних проблем, пов'язаних з реалізацією проєкту, а також рекомендацій щодо можливих заходів, необхідних для подолання таких перешкод для реалізації проєкту (зокрема пропозиції щодо внесення змін до законодавства, необхідних для реалізації проєкту);
- Інформація про форму здійснення ДПП та спосіб визначення приватного партнера (конкурс, конкурентний діалог, або інший спосіб, що визначений законодавством);
- Узагальнюючий висновок стосовно доцільності або недоцільності прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства.

Висновок також може містити перелік заходів, які необхідно вжити до оголошення конкурсу для визначення приватного партнера або концесіонера.

Мінекономрозвитку надає документи (техніко-економічне обґрунтування та висновок за результатами аналізу ефективності) Міністерству фінансів та іншим профільним міністерством (далі – ПМ), пов'язаним з проектом. Мінфіну - для оцінки фіскальних наслідків, які можуть виникнути під час здійснення ДПП внаслідок прямих і непрямих зобов'язань державного партнера, доцільності та можливості надання державної підтримки, і погодження висновку. Міндовкіллю - для аналізу можливих екологічних наслідків здійснення ДПП з урахуванням можливого негативного впливу на довкілля та подання відповідних пропозицій. Антимонопольному комітету - для аналізу дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції та законодавства у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання та подання відповідних пропозицій. Фонду державного майна - для перевірки інформації щодо укладених договорів оренди стосовно об'єктів державно-приватного партнерства та інших питань, що належать до його компетенції, та подання відповідних пропозицій. Іншим ПМ - для отримання відповідних пропозицій та роз'яснень.

Мінфін надає Мінекономрозвитку погоджений висновок та чіткі рекомендації щодо нього, або направляє повідомлення про відмову у погодженні висновку із зазначенням причин відмови, протягом 20 днів з моменту отримання від Мінекономрозвитку пакету документів.

На підставі коментарів, пропозицій та зауважень, отриманих від Мінфіну та інших державних органів, Мінекономрозвитку погоджує висновок (або відмовляє у погодженні), готує зауваження і рекомендації до висновку і відправляє їх органу, уповноваженому проводити аналіз ефективності здійснення ДПП (потенційному державному партнеру). На підставі погодженого Мінекономрозвитку висновку, відповідний державний орган або приймає рішення про здійснення ДПП, яке, серед іншого, містить визначення форми здійснення ДПП, або схвалює рішення про недоцільність здійснення ДПП щодо проекту.

Текстова вставка 13. Орган, що приймає рішення про здійснення ДПП (Орган прийняття рішень)

Відповідно до статті 13 Закону України «Про ДПП», рішення про здійснення ДПП, організацію конкурсу та затвердження його результатів, або про недоцільність здійснення ДПП приймають:

щодо об'єктів державної власності:

- центральний орган виконавчої влади, що здійснює відповідно до закону функції з управління відповідними об'єктами державної власності;
- Кабінет Міністрів України - якщо не визначено такого органу;

щодо об'єктів комунальної власності:

- орган місцевого самоврядування згідно з повноваженнями відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

щодо об'єктів, що належать Автономній Республіці Крим:

- орган, уповноважений Радою міністрів Автономної Республіки Крим;
- або якщо такого органу не визначено - Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

Крім того, відповідно до Закону України «Про концесію», рішення про доцільність або недоцільність здійснення ДПП у формі концесії приймається:

щодо майна господарських товариств, 100 відсотків акцій яких належать державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді або товариству, 100 відсотків акцій якого належать державі, та яке передається у концесію разом з державними або комунальними активами:

- відповідними органами державної влади або органами місцевого самоврядування, що здійснюють функції з управління корпоративними правами щодо таких господарських товариств (стаття 5 Закону);

в разі будівництва та подальшої експлуатації автомобільних доріг загального користування державного значення на умовах концесії:

- Кабінетом Міністрів України (стаття 40 Закону)

Додаток 1 Шаблон реєстру ризиків

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
1	Наявність земельної ділянки	<ul style="list-style-type: none"> • Земельна ділянка, необхідна для проєкту, недоступна, або не була придбана • Не має впевненості в тому, скільки буде коштувати придбання необхідної земельної ділянки і в які терміни вона може бути придбана 	<ul style="list-style-type: none"> • Це може збільшити вартість будівництва проєкту понад запланованого показника • Це може значно затримати хід будівництва, що призведе до збільшення видатків на погашення відсотків під час будівництва і затримки в отриманні перших доходів від проєкту
2	Придатність земельної ділянки	<ul style="list-style-type: none"> • Виявлено непередбачені несприятливі умови на майданчику 	<ul style="list-style-type: none"> • Це може збільшити вартість будівництва, оскільки необхідно знайти і придбати нову земельну ділянку • Це може збільшити витрати на будівництво, оскільки необхідно буде використати дорожчі палі, або робити укріплення фундаменту • Це може значно затримати хід будівництва, що призведе до збільшення видатків на погашення відсотків під час будівництва і затримки в отриманні перших доходів від проєкту

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
3	<ul style="list-style-type: none"> Природо-охоронні 	<ul style="list-style-type: none"> Проєкт створює серйозний екологічний вплив на навколишні природні ресурси 	<ul style="list-style-type: none"> Тисячі жителів навколишніх громад, які залежать від цих природних ресурсів, можуть втратити засоби до існування або життя Проєкту, можливо, доведеться сплатити додатково значні суми, щоб зменшити або виправити ці екологічні збитки Проєкту, можливо, доведеться заплатити додатково значні суми у вигляді штрафів, пені або штрафних санкцій Можливо, проєкт доведеться повністю припинити, або простоювати до тих пір, поки шкоду не буде усунуто
4	<p>Охорона здоров'я безпека та дозволи / ліцензії</p>	<ul style="list-style-type: none"> Відсутність дотримання правил і стандартів з охорони праці, техніки безпеки, вимог дозволів, ліцензій і т. д. 	<ul style="list-style-type: none"> Робітники або жителі сусідніх громад можуть постраждати від погіршення здоров'я, травм або інших наслідків в сфері безпеки Проєкту, можливо, доведеться сплатити додатково значні суми, щоб зменшити або виправити ці збитки в сфері охорона здоров'я / безпеки Проєкту, можливо, доведеться заплатити додатково значні суми у вигляді штрафів, пені або інших штрафних санкцій Проєкт, можливо, доведеться повністю припинити, або він буде простоювати до тих пір, поки порушення не буде усунуто

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
5	Доступність і можливість переказів валютних коштів	<ul style="list-style-type: none"> Іноземна валюта недоступна для обміну місцевої валюти в тверду Прибуток, отриманий проєктом ДПП всередині країни, не може бути репатрійований власникам за межами країни 	<ul style="list-style-type: none"> Якщо цей ризик присутній на етапі конкурсу, то міжнародні економічні оператори не будуть брати участь в конкурсі за проєктом, і конкурс може завершитись невдачею Якщо цей ризик присутній на етапі експлуатації, інвестори не зможуть отримати прогнозований фінансовий прибуток і можуть ініціювати спори, розірвання договору або відшкодування збитків
6	Операційні витрати	<ul style="list-style-type: none"> Вартість експлуатації проєкту вище, ніж очікувалося 	<ul style="list-style-type: none"> Це знизить прибутковість проєкту для власників та кредитоспроможність або коефіцієнт покриття для кредиторів Кредитори можуть зажадати від власників додаткових інвестицій, таких як резервні рахунки Інвестори можуть намагатись просити підвищення цін або тарифів у компетентного державного органу
7	Процентна ставка ¹⁵	<ul style="list-style-type: none"> Підвищуються процентні ставки по кредитах, використаних для будівництва об'єкта 	<ul style="list-style-type: none"> Це знизить прибутковість проєктів для приватного партнера та кредитоспроможність або коефіцієнт покриття для кредиторів

¹⁵ Якщо для фінансування проєкту використовуються позики зі змінною процентною ставкою.

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
			<ul style="list-style-type: none"> • Кредитори можуть зажадати від власників додаткових інвестицій, таких як резервні рахунки • Інвестори можуть намагатись просити підвищення цін або тарифів у компетентного державного органу
8	Обмінний курс	<ul style="list-style-type: none"> • Місцева валюта знецінюється в порівнянні з твердою валютою, в якій виражені позики та інвестиції в акціонерний капітал проєкту ДПП 	<ul style="list-style-type: none"> • Це знизить прибутковість проєктів для їх власників та кредитоспроможність або коефіцієнт покриття для кредиторів • Кредитори можуть зажадати від власників додаткових інвестицій, таких як резервні рахунки • Інвестори можуть вимагати від компетентного державного органу підвищення цін або тарифів, щоб мати можливість сплачувати більш високий дохід від обслуговування боргу на вартість капіталу
9	Ринок	<ul style="list-style-type: none"> • Фактична кількість продукції або послуг, затребуваних користувачами, або рівень попиту - менше очікуваного • Тарифи або ціни проєкту не коригуються відповідно до узгодженої формули перерахунку 	<ul style="list-style-type: none"> • Це знизить дохід і, відповідно, прибутковість проєкту для приватного партнера та кредитоспроможність або коефіцієнт покриття для кредиторів • Кредитори можуть зажадати від приватного партнера додаткових інвестицій, таких як резервні рахунки • Інвестори можуть розглядати це як порушення договору і, таким чином, вимагати вирішення спорів, розірвання договору або відшкодування шкоди

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
10	Відповідальність за дизайн	<ul style="list-style-type: none"> Державний орган представив помилковий або невідповідний інвестиційний дизайн проєкту 	<ul style="list-style-type: none"> Це може збільшити витрати на будівництво, оскільки необхідно буде спроектувати і побудувати нові, більш дорогі об'єкти Це може збільшити експлуатаційні витрати сильніше, ніж очікувалося, в результаті необхідності слідувати помилковим або невідповідним проєктним рішенням Це може значно затримати хід будівництва, що призведе до збільшення видатків на погашення відсотків під час будівництва і затримки в отриманні перших доходів від проєкту Інвестори можуть вимагати від компетентного державного органу підвищення цін або тарифів, щоб мати можливість оплачувати ці більш високі будівельні і експлуатаційні витрати
11	Вихідні експлуатаційні характеристики, специфікації і стандарти	<ul style="list-style-type: none"> Специфікації вихідних експлуатаційних стандартів проєкту не відповідають потребам проєкту¹⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> Це може збільшити витрати на будівництво, оскільки можливо необхідно буде спроектувати і побудувати нові об'єкти Це може збільшити експлуатаційні витрати сильніше, ніж очікувалося, в результаті необхідності слідувати невідповідним проєктним рішенням

¹⁶ Зверніть увагу, що це залишається потенційним ризиком майже у всіх проєктах ДПП і його слід включати в якості виявленого ризику, хоча на наступному етапі він зазвичай розподіляється державному органу.

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
			<ul style="list-style-type: none"> • Це може значно затримати хід будівництва, що призведе до збільшення видатків на погашення відсотків під час будівництва і затримки в отриманні перших доходів від проєкту • Приватній стороні, можливо, доведеться заплатити штрафи органу закупівлі за недотримання мінімальних встановлених в договорі стандартів виконання (показників результативності) проєкту
12	Проєктні дані	<ul style="list-style-type: none"> • При будівництві були використані невірні або неточні дані 	<ul style="list-style-type: none"> • Це може збільшити витрати на будівництво, оскільки можливо необхідно буде спроектувати і побудувати нові об'єкти • Це може збільшити експлуатаційні витрати сильніше, ніж очікувалося, в результаті необхідності слідувати невідповідним проєктним рішенням • Це може значно затримати хід будівництва, що призведе до збільшення видатків на погашення відсотків під час будівництва і затримки в отриманні перших доходів від проєкту • Приватній стороні, можливо, доведеться заплатити штрафи державному партнеру за недотримання мінімальних встановлених в договорі стандартів виконання (показників результативності) проєкту
13	Закупівлі та будівництво	<ul style="list-style-type: none"> • Завершення будівництва об'єкта зтягується 	<ul style="list-style-type: none"> • Це може збільшити витрати на будівництво через наявність більш високих витрат на виплату відсотків під час будівництва

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
			<ul style="list-style-type: none"> • Це може затримати настання моменту, коли проєкт зможе почати отримувати свої перші доходи • Приватному партнеру, можливо, доведеться сплатити штрафи державному партнеру за те, що він не зможе почати експлуатацію у встановлений термін
14	Вартість будівництва	<ul style="list-style-type: none"> • Загальна вартість будівництва була більше, ніж передбачалося 	<ul style="list-style-type: none"> • Це знизить прибутковість проєктів для приватного партнера та кредитоспроможність або коефіцієнт покриття для кредиторів • Кредитори можуть зажадати від приватного партнера додаткових інвестицій, таких як резервні рахунки • Інвестори можуть намагатись просити підвищення цін або тарифів у компетентного державного органу
15	Програма	<ul style="list-style-type: none"> • Завершення проєкту відкладається або є перевитрата коштів через неправильне планування робіт 	<ul style="list-style-type: none"> • Це може збільшити витрати на будівництво через наявність більш високих витрат на виплату відсотків під час будівництва • Це може затримати настання моменту, коли проєкт зможе почати отримувати свої перші доходи • Приватному партнеру, можливо, доведеться сплатити штрафи державному партнеру за те, що він не зможе почати експлуатацію у встановлений термін

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
16	Операційний ризик	<ul style="list-style-type: none"> Проект не може функціонувати відповідно до необхідних стандартів виконання (показників результативності) 	<ul style="list-style-type: none"> Це може знизити доходи проєкту, якщо його продуктивність нижче очікуваної Це може збільшити експлуатаційні витрати, якщо для досягнення більш високого рівня виконання (показників результативності) потрібно буде витратити більше коштів на цю категорію видатків Це може значно затримати будівництво, якщо необхідно розробити і побудувати новий відкоригований проєкт Приватному партнеру, можливо, доведеться сплатити штрафи державному партнеру за недотримання мінімальних встановлених в договорі стандартів виконання (показників результативності) проєкту
17	Обслуговування	<ul style="list-style-type: none"> Проект і його активи не обслуговуються належним чином 	<ul style="list-style-type: none"> Проект може зіткнутися з незапланованими зупинками, що призведе до зниження його доходів, кредитоспроможності і прибутку Проект може зіткнутися з більш високими і більш ранніми, ніж очікувалося, витратами на ремонт, оновлення і заміну активів, що не обслуговувались Якщо проєкт не може відповідати мінімальним, обумовленим в договорі стандартам доступності, можливо йому доведеться сплатити штрафи державному партнеру

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
18	Додаткові функції	<ul style="list-style-type: none"> Додаткові інфраструктурні послуги, необхідні для проєкту, такі як під'їзні шляхи, об'єкти сполучення і т. д., не забезпечено та не завершено вчасно 	<ul style="list-style-type: none"> Це може відстрочити дату, коли проєкт зможе отримати перші прибутки, що знизить його кредитоспроможність для кредиторів і прибутковість для інвесторів Приватний партнер може вимагати підвищення цін або відшкодування збитків від державного партнера, або іншого державного органу, відповідального за своєчасне виконання і надання додаткових послуг
19	Передача активів	<ul style="list-style-type: none"> Стан активів проєкту в кінці терміну дії договору, коли вони повертаються державі / міській владі, не відповідає стандартам обслуговування і експлуатації згідно договору ДПП 	<ul style="list-style-type: none"> Це може збільшити витрати держави на оновлення та ремонт переданих активів для підтримки їх в робочому стані
20	Нормативний	<ul style="list-style-type: none"> Умови договору ДПП щодо здатності приватного партнера збирати доходи і виважено прагнути підвищення тарифів відповідно до формули підвищення ціни за договором не виконуються; або ж 	<ul style="list-style-type: none"> Це знизить прибутковість проєктів для приватного партнера та кредитоспроможність або коефіцієнт покриття для кредиторів Кредитори можуть зажадати від приватного партнера додаткових інвестицій, таких як резервні рахунки Приватний партнер може ініціювати спір, або зажадати від державного партнера відшкодування збитків за упущену вигоду, збільшення витрат, або упущену вигоду від регуляторного впливу

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
		<ul style="list-style-type: none"> • Приймаються нові закони або нормативні акти, які збільшують витрати або зменшують дохід підрядника ДПП без справедливої компенсації 	
21	Політичний Суверенний	<ul style="list-style-type: none"> • Держава націоналізує проєкт 	<ul style="list-style-type: none"> • Приватний партнер може вимагати відшкодування збитків за порушення договору • Державний партнер може компенсувати приватному партнеру суму, яка є нижче його витрат, що робить його нездатним виплатити залишки по позиках кредиторам і очікуваний прибуток власникам • Якщо є договір страхування політичних ризиків (наприклад, від Багатостороннього агентства з гарантування інвестицій (MIGA)), або часткова гарантія ризиків (наприклад, від Світового банку чи Європейського банку реконструкції та розвитку), вони можуть бути задіяні, і тоді державний партнер отримує статус боржника цих багатосторонніх організацій
22	Форс мажор	<ul style="list-style-type: none"> • Проєкт не може бути реалізований через акт тероризму, заворушення, війни або стихійні лиха (землетруси, повені і т. д.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Проєкт може бути припинений, якщо збиток буде фатальним або повним • У проєкті може бути визначений строк, протягом якого можна повернутися до діяльності

№	Назва ризику	Опис ризику	Яким чином цей ризик впливає на конкретний проєкт ДПП
			<ul style="list-style-type: none">• Якщо у проєкті є відповідна страховка, приватний партнер може подати заяву на виплати за такою страховкою

Додаток 2 Оцінка співвідношення ціни і якості (VfM)

Якісна оцінка VfM

Об'єкт якісної оцінки

Важливо, щоб оцінка VfM, завершена в якості частини Оцінки техніко-економічного обґрунтування ДПП на Етапі 1, пройшла оновлення і підтвердження на Етапі 2, оскільки початковий розмір, обсяг, кошторис витрат і ризики мають тенденцію змінюватися (часто в сторону збільшення) під час підготовки пропозиції ДПП. У міру того, як складаються прогнози попиту, проводяться консультації з новими зацікавленими сторонами, додаються витрати на усунення впливу на навколишнє середовище, виявляються і розподіляються нові ризики і т. д., логічним є виникнення змін в ймовірності і оціночному розмірі будь-яких вигід співвідношення ціни і якості.

За допомогою відповідей на питання про проєкт, його ризики і будь-які альтернативні механізми реалізації, це завдання допоможе визначити, чи може механізм ДПП забезпечити краще співвідношення VfM. Наступні питання засновані на питаннях, раніше визначених і роз'яснених під час відбору проєкту ДПП на Етапі 1:

№	Категорія	Ключові проблеми, які потребують визначення
1	Фінансування	<ul style="list-style-type: none"> • Чи достатньо великий розмір інвестицій в проєкт, щоб виправдати значні попередні операційні витрати (на комплексну перевірку) проєкту ДПП? • Чи забезпечує структура оплати (наприклад, оплата за результат) чіткі стимули для більш ефективного управління ризиками з боку приватного партнера?
2	Можливості залучення фінансування	<ul style="list-style-type: none"> • Чи є явні ознаки або прецеденти виявлення інтересу з боку приватного сектора? • Чи збільшує проєкт конкуренцію на ринку і стимули для підвищення ефективності? • Чи є можливість фінансування для приватних інвесторів?
3	Реалізація	<ul style="list-style-type: none"> • Чи має приватний сектор потенціал реалізувати проєкт, а державний партнер - потенціал виконувати договір ДПП/концесійний договір? • Чи існують чіткі й об'єктивні стандарти виконання, які можна виміряти?
4	Передача ризику	<ul style="list-style-type: none"> • Чи розподіляються ризики сторонами, яка може найкраще ними управляти? • Чи є договір достатньо гнучким для реагування на зміну попиту?

		<ul style="list-style-type: none"> • Чи стимулює договір інновації та інтеграцію проектування, будівництва і експлуатації?
5	Обслуговування та ремонт	<ul style="list-style-type: none"> • Чи чітко в договорі описано реагування на ризики і запровадження стимулів для забезпечення належного обслуговування протягом всього терміну дії договору?

Виходячи з кількості позитивних відповідей на вищевказані питання, проєкт переходить до одного з трьох можливих сценаріїв.

- **Проєкт відповідає всім, або майже всім критеріям.** Проєкт має характеристики, властиві проєктам ДПП, які з високою ймовірністю можуть забезпечити VfM. Слід перейти до кількісної оцінки VfM.
- **Проєкт відповідає деяким критеріям.** У проєкта є помірна ймовірність отримання вигід від VfM, якщо він буде укладений на умовах ДПП. Після визначення напрямків, які потребують поліпшення, можна перейти до кількісної оцінки VfM.
- **Проєкт відповідає небагатьом або не відповідає жодним критеріям.** У проєкту є низька (або відсутня) ймовірність отримання вигід від VfM, якщо він буде укладений на умовах ДПП. Слід переглянути рішення щодо його реалізації в якості ДПП, а натомість розглянути інші методи закупівель.

Кількісна оцінка VfM

Мета кількісної оцінки

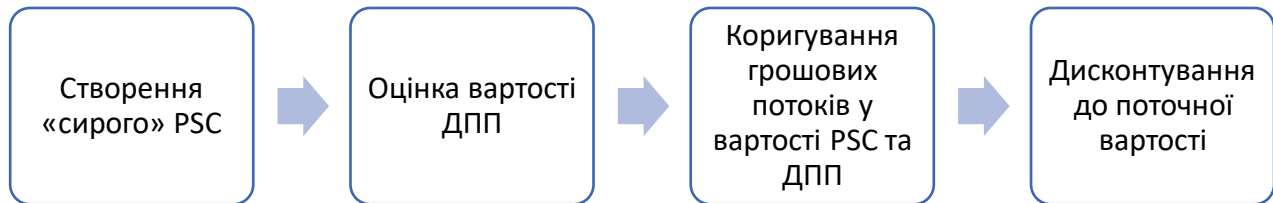
Кількісна оцінка стосується порівняння передбачуваних витрат за моделями реалізації проєкту державним і приватним секторами для визначення найменш витратного варіанта закупівель. В ході збору інформації про проєкт важливо приділяти увагу концепції вартості всього життєвого циклу¹⁷. Отже, для ефективного порівняння вартості моделей PSC і ДПП необхідно оцінити загальні витрати протягом життєвого циклу. Крім того, щоб полегшити зіставлення подібних проєктів, передбачається, що якість проєкту є однаковою незалежно від методу закупівель.

¹⁷ Очікується, що підхід до оцінки витрат протягом життєвого циклу знизить вартість проєкту протягом усього терміну служби. Проєкти ДПП об'єднують попереднє проектування та будівництво з поточною експлуатацією і технічним обслуговуванням, відповідальність за які несе одна компанія. Це створює стимули виконувати кожну функцію таким чином, щоб мінімізувати загальну вартість проєкту протягом усього терміну служби.

Загальний огляд кількісного аналізу VfM

Процес кількісної оцінки VfM в проєкті представлений на малюнку нижче:

Мал. 1. Процес кількісної оцінки VfM



Процес починається зі збору та / або перевірки даних про проєкт (таких, як фінансові змінні, CAPEX, OPEX і та інші дані реалізації проєкту з точки зору держави) для створення «сирої» моделі PSC, яка включає прямі і непрямі витрати за вирахуванням доходів, які ще не скориговані на ризик. У той же час, ці вихідні дані використовуються для сценарію оцінки вартості ДПП у випадку реалізації проєкту з використанням методу закупівель як ДПП. Це фінансова модель для проєкту ДПП, заснована на передбачуваних витратах, доходах і фінансовій структурі. Щоб мати можливість справедливо порівняти ці два варіанти, відмінності в грошових потоках необхідно скоригувати з урахуванням передбачуваних ризиків, конкурентної нейтральності¹⁸ і вартості кредитування. Нарешті, вартість PSC і ДПП, скоригована з урахуванням ризику, дисконтується до поточної вартості і порівнюються, щоб визначити, яке рішення пропонує співвідношення VfM.

Важливо відмітити, що¹⁹:

- Варіант з участю державного сектору повинен бути заснований на тому ж масштабі, що і варіант проєкту на умовах ДПП (особливо актуально для проєктів ДПП з побудови соціальної інфраструктури). Це означає, що на той час, коли ініціатор підготовки пропозиції про здійснення ДПП буде готовий провести оцінку VfM, обсяг і вихідна специфікація, що описує спектр послуг, які будуть надані, і вимоги до продуктивності будуть чітко визначені і конкретизовані. Вони повинні застосовуватися як до компаратору PSC, так і до моделі ДПП.
- Варіант з участю державного сектору не повинен припускати, що все буде виконано саме в рамках державного сектора (аутсорсинг і договори з третьою стороною).
- Інформація про проєкт і формування вартості PSC і ДПП з поправкою на ризик повинні ґрунтуватися на конкретній фінансовій моделі проєкту (а не просто на теоретичному аналізі).

¹⁸Конкурентний нейтралітет дозволяє більш виважено порівнювати варіанти державних і приватних закупівель.

¹⁹Міністерство інфраструктури і регіонального розвитку Австралійського Союзу (2008 г.) Національні принципи державно-приватного партнерства, том 4: Рекомендації щодо використання Компаратора державного сектора.

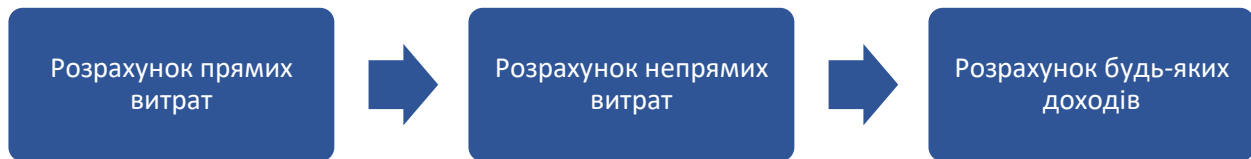
- Варіант з участю державного сектору повинен бути реалістичною оцінкою того, що буде включати в себе ефективний державний вибір.

Крок 1: Побудова «сирого» компаратора державного сектора

«Сирий» компаратор державного сектора - це теоретична модель руху грошових коштів в рамках проекту, що закуповується в традиційний спосіб (аутсорсинг або будь-яка інша форма, крім ДПП), яка враховує прямі і непрямі витрати і доходи протягом життєвого циклу проекту до врахування поправок на конкурентну нейтральність і ризик.

Процес побудови «сирого» PSC зображений на малюнку нижче:

Мал. 2. Процес побудови «сирого» PSC



Для створення «сирого» Компаратора державного сектора, ініціатору підготовки пропозиції ДПП необхідно зібрати / оцінити витрати на життєвий цикл проекту, які включають капітальні витрати (CAPEX), експлуатаційні витрати (OPEX), витрати на технічне обслуговування, витрати на реконструкцію і ремонт, а також накладні витрати (непрямі витрати). Збір фінансової інформації також можна розділити на прямі і непрямі витрати, якщо так легше буде осмислити. Очікувані грошові потоки необхідно прогнозувати на весь термін реалізації проекту. У таблиці нижче наведені приклади різних категорій капітальних витрат, операційних витрат і джерел доходів для проекту будівництва платної дороги.

Таблиця 4. Приклад CAPEX, OPEX і джерел доходів в проекті будівництва платної дороги

	Прямі:	Непрямі:
CAPEX	Прямі капітальні витрати - це витрати, безпосередньо пов'язані з наданням нових послуг. Їх слід враховувати для того року, коли вони виникли	Непрямі витрати - це інші витрати, не пов'язані безпосередньо з наданням послуг, такі як капітальні витрати, пов'язані з частковим використанням будівель або обладнання (наприклад, оренда)
	<ul style="list-style-type: none"> • Планування і дозволи • Адміністрування проекту • Закупівлі • Проектування та інженерно-технічні роботи • Будівництво 	<ul style="list-style-type: none"> • Часткове використання машин і устаткування • Часткове використання нових адміністративних будівель

	Прямі:	Непрямі:
	<ul style="list-style-type: none"> • Сировина • Людські ресурси • Обладнання 	
ОРЕХ	<p>Прямі експлуатаційні витрати пов'язані зі щоденною експлуатацією інфраструктури для надання послуг, які повинні бути надані з точки зору технічної специфікації, і витрат, пов'язаних з підтриманням активу в стані, необхідному для досягнення зазначених експлуатаційних характеристик. Вони повинні ґрунтуватися на історичних даних про вартість</p> <ul style="list-style-type: none"> • Сировина і устаткування для обслуговування • Витрати на співробітників (заробітна плата, навчання, відрядження і т. д.) • Страхування • Витрати на управління • Витрати на обслуговування 	<p>Непрямі витрати - це інші витрати, не пов'язані безпосередньо з наданням послуг</p> <ul style="list-style-type: none"> • Корпоративні накладні витрати (допоміжні поточні витрати - енергопостачання, прибирання, канцтовари і т.д.; непрофільне ІТ обладнання та обладнання для адміністративного використання) • Адміністративні накладні витрати (співробітники, які не пов'язані безпосередньо з наданням послуг, управлінням об'єктами, чи управлінням проектами)
Дохід	<p>Витрати на надання послуги повинні компенсуватися отриманими доходами. При прогнозуванні виручки слід враховувати історичний попит і ціни, які стягуються за ті ж або аналогічні послуги, а також діючу державну політику щодо зборів і платежів.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Збори з користувачів • Непрямі підприємницькі доходи (внутрішні концесії, орендні та лізингові платежі, продаж прав на забудову) 	

При визначенні та розрахунку грошових потоків за проектом важливо враховувати час, тому що витрати і доходи проекту коригуються з урахуванням приведеної вартості. Це схоже на коригування вигід і витрат до поточної вартості під час економічного аналізу.

Крок 2: Розрахунок вартості ДПП²⁰

Вартість ДПП - це оціночна фінансова модель державних платежів в проєкті ДПП, заснована на попередніх витратах і фінансовій структурі. Грошові потоки в структурі вартості ДПП повинні відображати характер і ступінь ефективності приватного сектора в наданні суспільних благ або послуг. Багато моделей витрат ДПП можуть бути підготовлені в залежності від режимів ДПП і стратегій розподілу ризиків. Після отримання фактичних пропозицій вартість проєкту ДПП повинна бути замінена фінансовою інформацією від учасників конкурсу.

Ключові етапи планування грошового потоку в моделі ДПП полягають в наступному:

- I. Розрахунок грошових потоків, пов'язаних з капіталом (якщо державний партнер вирішує внести вклад у фінансування проєкту за допомогою гранту, внеску в статутний капітал, грошові потоки повинні бути кількісно визначені за ті роки, в які вони вносяться).
- II. Кількісна оцінка платежів під час реалізації проєкту (наприклад, платежі за доступність (експлуатаційну готовність) на основі результатів і т. д.). Припущення щодо використання повинні відповідати прогнозу попиту і припущенням, зробленими в рамках PSC.
- III. Розрахунок вартості переданого активу. Якщо активи, які використовуються для надання послуги, повинні бути передані державі в кінці договору і їх строк корисного використання перевищує термін дії договору, залишкова вартість повинна бути зарахована в рахунок витрат. При розрахунку залишкової вартості слід враховувати характер активів, оцінку історичної залишкової вартості, очікуваний ринок для активів і очікувані грошові вигоди або витрати для держави.

Крок 3: Скоригуйте «сиру» вартість PSC і ДПП

Як зазначалося раніше, PSC і PPP мають різні грошові потоки в структурі вартості. По-перше, ДПП може включати більш високі операційні витрати, ніж традиційний метод закупівель. Крім того, інші витрати, пов'язані з розробкою проєкту у формі ДПП, включають:

- Визначення докладних вихідних характеристик.
- Залучення радників з операційних питань з різними експертними знаннями (юридичними, фінансовими і технічними) для підтримки ініціатора підготовки пропозиції про здійснення ДПП в розробці комплексної оцінки проєкту, структуруванні та проведенні конкурсу на договір ДПП/концесійний договір. Стандартні договори, керівництва і оптимізовані процеси ДПП можуть допомогти знизити витрати.

²⁰ Оцінка співвідношення ціни і якості для державно-приватного партнерства: A Primer, U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, Innovative Program Delivery, December 2012. [Посібник, Міністерство транспорту США, Федеральне управління шосейних доріг, Реалізація інноваційних програм, грудень 2012 р.]

- Комунікація з учасниками конкурсу і переговори. У міру того, як процес ДПП стає більш зрілим і спроможності держави збільшуються, витрати уряду, пов'язані з комунікацією з учасниками конкурсу і підготовкою конкурсів, будуть зменшуватися.
- Дорогий дизайн проєкту, оскільки учасники конкурсу прагнуть надати ефективні та новаторські рішення. Однак, нести тягар проєктування буде приватний сектор і, отже, прямі витрати для уряду будуть нижче. Витрати на проєктування для уряду будуть залежати від ціни пропозиції. На більш розвинутому ринку ДПП з великою кількістю учасників ці витрати будуть знижені.
- Витрати на нагляд, такий як моніторинг і управління договорами ДПП. Проєкти ДПП вимагають активного моніторингу з боку держави, оскільки виплати залежать від результатів.

Отже, щоб забезпечити справедливе порівняння, витрати PSC і ДПП повинні бути скориговані з урахуванням передбачуваних ризиків, конкурентної нейтральності і витрат на кредитування.

Коригування на передбачуваний ризик²¹

Метод реалізації ДПП може включати в себе додаткові ризики, відсутні в традиційному методі реалізації, такі як затримки, викликані урядом, землевідведення, форс-мажор і т. д. Крім того, оцінка ризиків може змінитися, оскільки приватний сектор може забезпечити краще управління ризиками за рахунок більш потужних фінансових стимулів.

Тому одне з найважливіших завдань при розрахунку співвідношення VfM - це оцінка ризику. Найбільш важливим фактором при оцінці ризику є точність, реалістичність і повнота його оцінки. PSC повинен бути визначений і розрахований таким чином, щоб забезпечити той же рівень і якість обслуговування, які очікуються від варіанту ДПП. Отже, ризики, пов'язані з наданням послуг відповідно до встановлених стандартів, необхідно оцінювати в PSC.

Кожен ризик повинен бути включений як окрема стаття грошового потоку, що кількісно визначається шляхом множення очікуваних фінансових наслідків на ймовірність виникнення ризику (див. Завдання 8 цього посібника, щоб дізнатися, як оцінюються наслідки і ймовірності), і кожен грошовий потік повинен визначатися на весь термін реалізації проєкту. «Сирий» PSC повинен бути скоригований шляхом включення всіх грошових потоків, пов'язаних з усіма ризиками (збереженими і переданими) в рамках цієї моделі. На практиці багато проєктів зазнають декількох різних ризикових подій, що відбуваються одночасно. Поєднання оціночного розміру впливу кожного ризику з оціночною ймовірністю цього ризику для отримання значення, зваженого з урахуванням ймовірності відносно кожного ризику, представляється як додаткові витрати на основі базового PSC. Додавання значення ризику, зваженого за ймовірністю, в PSC забезпечує більш точну оцінку фактичних повних витрат проєкту. Це також вказує на те, які ризики можуть бути обрані для передачі постачальнику послуг, щоб забезпечити кращу віддачу від державних вкладень. «Сиру» модель

²¹ Обговорення ризиків в цьому розділі ведеться з точки зору VfM. Для більш повноцінного обговорення оцінки ризику, див. відповідну задачу в посібнику Етап 2 (Завдання 8).

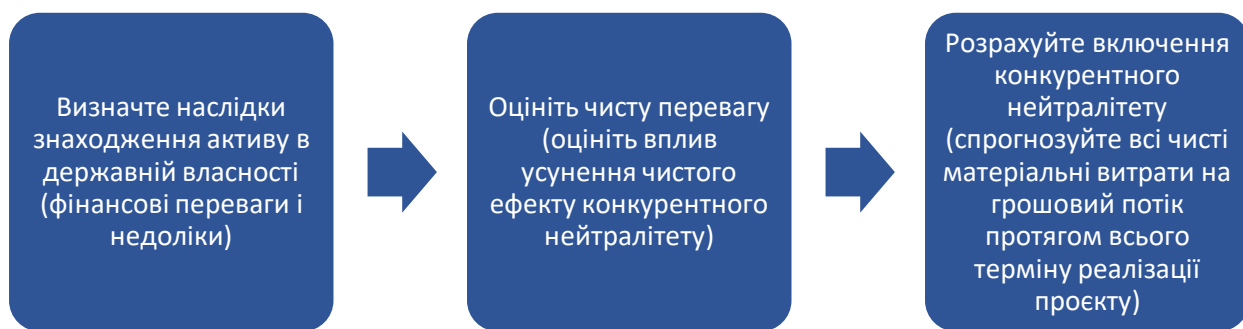
вартості ДПП слід скоригувати, включивши в неї всі грошові потоки, пов'язані з ризиками, які повинні бути прийняті державним партнером відповідно до договору ДПП. Грошові потоки, пов'язані з переданими ризиками, також можна агрегувати окремо.

Одна зі стратегій зниження ризиків - це страхування. Вартість страховки слід додати до грошових потоків моделей PSC і ДПП. Однак виплата по страховці повинна компенсувати фінансові наслідки настання події ризику при розрахунку грошових потоків за ризиками, що були передані, і нерозподіленими ризиками. Інші стратегії пом'якшення, прийняті державним сектором, аналогічним чином вплинуть на грошові потоки і оцінку ризиків, і їх слід враховувати.

Коригування на конкурентний нейтралітет

Конкурентний нейтралітет - це визнання того, що значна державна господарська діяльність, що конкурує з приватним сектором, не повинна мати конкурентних переваг або недоліків просто тому, що вона знаходиться в державній власності і під контролем держави²². Він не включає відмінності в продуктивності або ефективності, які виникають на конкурентному ринку, і його слід відрізнити від відмінностей в рівнях витрат між державним і приватним сектором. Конкурентний нейтралітет спрямований на виправлення «перекосів» в PSC, викликаних державним управлінням і формою власності. Наприклад, у багатьох країнах державні підприємства звільнені від деяких видів податків, від необхідності отримання дозволів на будівництво або природоохоронних дозволів²³. Беручи до уваги те, що реалізація проекту ДПП, часто здійснюється компаніями спеціального призначення (SPV), це може призвести до складних багаторівневих податкових наслідків. Наприклад, якщо оподатковується саме SPV, а субпідрядники оподатковуються додатково, ці податки будуть включені в ціну пропозиції. Процес розрахунку конкурентного нейтралітету показаний на малюнку нижче:

Мал. 3. Процес розрахунку конкурентного нейтралітету



Конкурентні переваги від знаходження активу в державній власності зазвичай включають податки. Конкурентні недоліки також можуть виникати через знаходження активу в державній власності, тобто через підвищені вимоги до звітності. Необхідно визначити витрати на конкурентний нейтралітет і внести корективи для забезпечення рівного ставлення протягом усього періоду

²² <http://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/ResearchPartnership/Competitive-Neutrality.aspx>

²³ Там само, виноска 20.

реалізації проєкту. Оскільки оцінка VfM заснована на розрахунках грошових потоків, коригування конкурентної нейтральності повинно ґрунтуватися на грошових потоках, а не на нарахуваннях. Отже, негрошові статті, такі як амортизація, не повинні бути частиною коригування на конкурентний нейтралітет.

Коригування на вартість фінансування

Відмінності в механізмах фінансування, використовуваних в вартості ДПП і PSC, призводять до різної вартості кредитування в порівнянні між двома варіантами реалізації. Багато інфраструктурних проєктів, що є предметом державних закупівель, фінансуються за рахунок облігацій, за підтримки доходів отриманих від проєкту або інших зобов'язань державного сектора. Хоча в деяких випадках приватний сектор може скористатися перевагами цих механізмів фінансування; фінансування ДПП часто доповнюється прямими позиками або корпоративними облігаціями. Фінансові аспекти пропонованого проєкту також повинні бути вбудовані в фінансову модель PSC і вартість ДПП з поправкою на ризик.

Крок 4: Дисконтування за поточною вартістю

Останнім кроком в оцінці VfM є порівняння приведених значень скоригованого PSC і альтернативного ДПП (оскільки це різні суми грошових потоків, які розподіляються в часі²⁴). Всі розрахунки поточної вартості вимагають, щоб спочатку була обрана ставка дисконтування, яка повинна відображати загальний рівень ризиків і невизначеностей, з якими стикається даний проєкт. Застосовувана ставка дисконтування може мати значний вплив на результат аналізу VfM.

Рекомендується застосовувати дві ставки дисконтування для перетворення прогнозованих грошових потоків, які розрізняються за строками та сумами, в наведену вартість, щоб можна було порівняти відповідні сценарії PSC і ДПП.

1. Ставка дисконтування PSC - це номінальна безризикова вартість капіталу, оскільки вона відображає поточну вартість боргу як для уряду, так і для приватного сектора, і її використання дозволяє уникнути конвертації між реальною і номінальною ставками. Грошові потоки та інші припущення також повинні бути вказані в номінальному вираженні, оскільки важливо бути послідовним при виборі умов, які використовуються для розрахунку.
2. Ставка дисконтування ДПП - це номінальна безризикова вартість капіталу, скоригована з урахуванням системного ризику, переданого приватному сектору. Чим більше передається системного ризику, тим вище ставка дисконтування.

²⁴ Оцінки грошових потоків державного сектора, як правило, є зміщеними на початок проєкту (тобто високі витрати в перші 2-3 роки на оплату будівництва державних проєктів і більш низькі експлуатаційні витрати та витрати на обслуговування в наступні роки), тоді як витрати на ДПП мають тенденцію бути зміщеними на його кінець, оскільки платежі, як правило, починають надходити приватному партнеру тільки після завершення будівництва і, як правило, тривають до кінця терміну дії договору ДПП у вигляді усереднених платежів за доступність.

Текстова вставка 14. Системні і несистемні ризики та їх важливість при оцінці VfM

Розподіл системних ризиків в варіантах PSC і ДПП, а також їх кореляція з прийнятною нормою прибутковості, до якої прагне приватний сектор, лежить в основі оцінки VfM і визначення відповідної ставки дисконтування. Відповідно до договору ДПП (концесійного договору), системний ризик може бути переданий іншій стороні в обмін на компенсаційний платіж за прийняття цього ризику (також відомий як премія за системний ризик). Однак передача цього ризику задля користі державного сектора коштуватиме йому дорожче через більш високу ціну в конкурсних пропозиціях приватного сектора. Оскільки все більше системних ризиків передається приватному сектору, більш висока норма прибутку є виправданою, так як премія за ризик пропорційно розподіляється для більш точного відображення рівня переданого системного ризику. Ризик, який може бути диверсифікований інвесторами, не враховується у ставці дисконтування. Однак такий ризик повинен бути відображений в грошових потоках проекту з корекцією на ризик.

До системних ризиків (або ринкових, чи таких, що не диверсифікуються) відносяться ризики експлуатації, технічного обслуговування і високих витрат на технічне обслуговування, а також ризики попиту (доходів). Ці ризики неможливо усунути шляхом інвестування в інші активи, так як вони збільшують невизначеність оплати / отримання грошових потоків. З іншого боку, ризики будівництва (ризик проектування, ризик придбання земельної ділянки, вартість будівництва) і повторних переговорів є несистемними ризиками (також відомі як характерні ризики проекту, або такі, що не диверсифікуються)

Використання єдиної ставки дисконтування для альтернативних варіантів (PSC і ДПП) не відобразить величину системного ризику, який міг бути переданий приватному сектору відповідно до договору ДПП (концесійного договору). Якщо дві інвестиції ідентичні, але одна містить більше ризиків, раціональний інвестор врахує це при оцінці варіантів. Всі грошові потоки слід дисконтувати за ставкою, яка належним чином відображає їх ризик. Якщо до всіх проектів застосовується середня ставка дисконтування, це дає переваги для проектів з високим рівнем ризику (вимагаючи від них нижчої прибутковості, ніж їх гарантований ризик) і ставить в не вигідне становище проекти з низьким рівнем ризику, вимагаючи від них надмірної прибутковості. В результаті уряд буде схильний надмірно інвестувати в проекти з високим рівнем ризику і недостатньо інвестувати в проекти з низьким рівнем ризику.

Однак, на міжнародному рівні немає єдиної думки про використання різних ставок дисконтування. У той час як в Австралії використовують підхід, описаний нижче, в інших юрисдикціях (Сполучене Королівство і багато країн Латинської Америки) прийнято використання єдиної ставки дисконтування для процесу VfM.²⁵

²⁵ Наприклад, див. обговорення в публікації Grimsey, Darrin and Lewis, Mervyn K. (2004) "Discount debates: Rates, risk, uncertainty and value for money in PPPs," Public Infrastructure Bulletin: Vol. 1: Iss. 3, Article 2. [«Суперечки про дисконт: ставки, ризик, невизначеність і співвідношення ціни і якості в ДПП», Бюлетень державної інфраструктури: Том 1: Випуск 3, стаття 2.] Доступно за адресою: <http://epublications.bond.edu.au/pib/vol1/iss3/2>

Інтерпретація результатів оцінки VfM

Очікувані дисконтовані грошові потоки з поправкою на ризик дають єдину чисту поточну вартість (NPV) для вартості PSC і ДПП. Це дозволяє проводити пряме порівняння між рішеннями PSC і ДПП на кількісній основі.

На основі чистої вартості, якщо NPV для моделі витрат ДПП буде нижче NPV для PSC, це стане початковою ознакою того, що ДПП забезпечить VfM. Однак цей результат слід інтерпретувати разом з результатами інших оцінок доцільності, особливо в тих випадках, коли різниця в NPV незначна, або коли невеликі варіації вихідних припущень істотно впливають на значення NPV, та / або якщо існує високий рівень невизначеності щодо чутливості вхідних ресурсів та / або вихідних продуктів до вхідних змінних. У таких випадках слід провести перевірку чутливості, щоб визначити стійкість NPV моделі PSC і ДПП до окремих змін в різних ключових припущеннях. Аналіз на основі сценарію також може бути проведено шляхом вивчення одночасних змін в ряді ключових змінних. Змінні, які зазвичай аналізуються, включають: тривалість будівництва і період ДПП/концесії, інфляцію, витрати на будівництво, графік і дати завершення, попит на послугу, загальні експлуатаційні витрати, витрати на технічне обслуговування, дохід третіх сторін і залишкову вартість.

Також важливо відзначити, що VfM - поняття відносне, а це означає, що розуміння співвідношення VfM в конкретному варіанті, саме по собі, не обов'язково корисно. Концепція VfM набуває повного значення, коли використовується для порівняння варіантів. Різні підходи до закупівель можуть мати істотно різні неоцінені наслідки (такі як соціально-економічні, екологічні та т. д.), які повинні бути оцінені і прийняті до уваги органом публічної влади при прийнятті остаточного рішення про метод закупівель (ДПП або традиційні). Рішення про підхід до закупівель потім ґрунтуватиметься як на кількісних результатах, так і на аналізі неоцінених вигід (якщо це доречно) для розглянутих підходів до закупівель.

Додаток 3. Проєкти ДПП, ініційовані за пропозицією приватної сторони (незапрошені пропозиції)

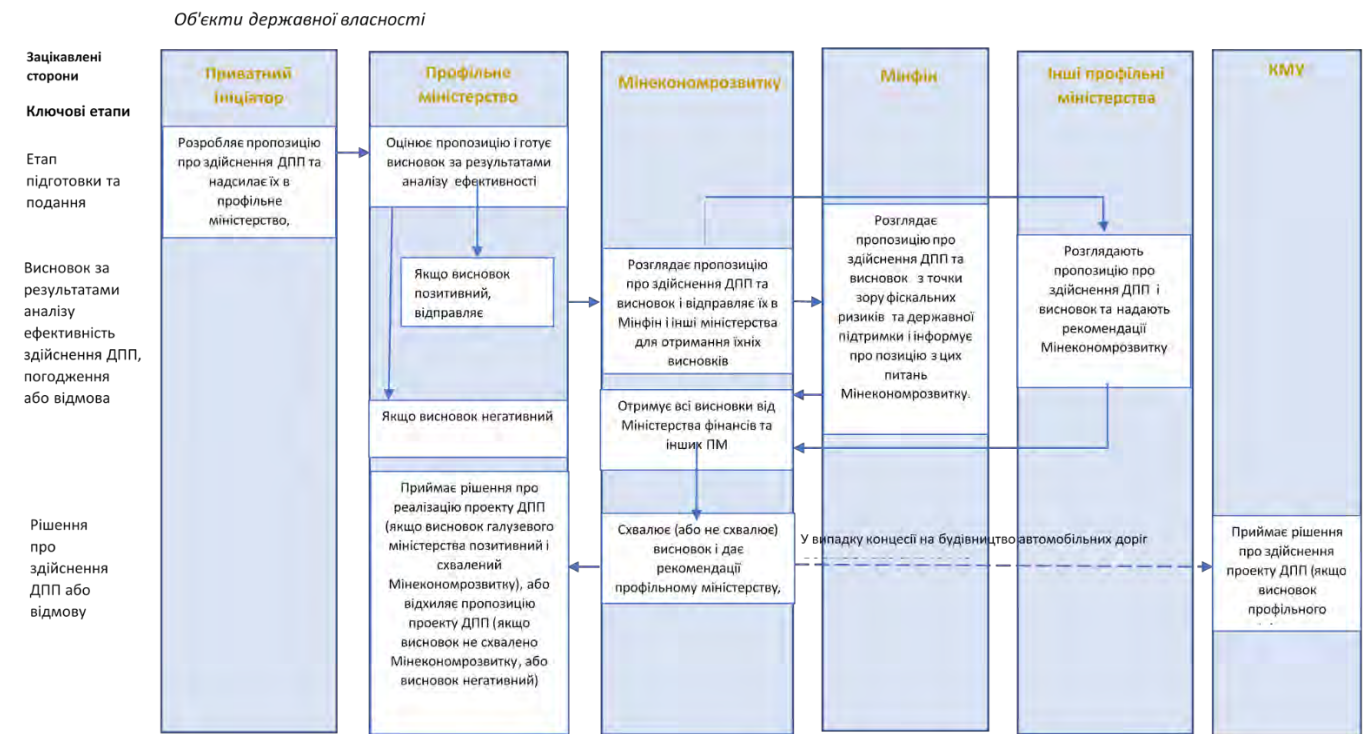
Закон про ДПП дозволяє державному партнеру приймати до розгляду пропозиції про здійснення ДПП (техніко-економічні обґрунтування проєктів ДПП), підготовлені і представлені приватним ініціатором (підготовка концептуального документа для таких пропозицій не вимагається²⁶). Їх зазвичай називають незапрошеними пропозиціями (НЗП), що означає, що вони були ініційовані сторонами, які не відносяться до державного сектору, з метою укладення договору про ДПП, а не у відповідь на пропозицію або програму уряду.

Немає жодних особливих правил, що описують процес оцінки і управління НЗП в Україні. Закон про ДПП визначає можливість подання НЗП і містить вимоги до підготовки і подання НЗП (вимоги до НЗП є такими ж самими, як і до пропозицій про здійснення ДПП, підготовлених державною стороною).

Після того, як приватний ініціатор представить пропозицію про здійснення ДПП (техніко-економічне обґрунтування проєкту ДПП) на розгляд відповідному Органу АЕ, Орган АЕ несе відповідальність за її оцінку і прийняття рішення про доцільність здійснення ДПП або про недоцільність здійснення ДПП шляхом проведення аналізу ефективності. Цей процес показано на малюнку нижче.

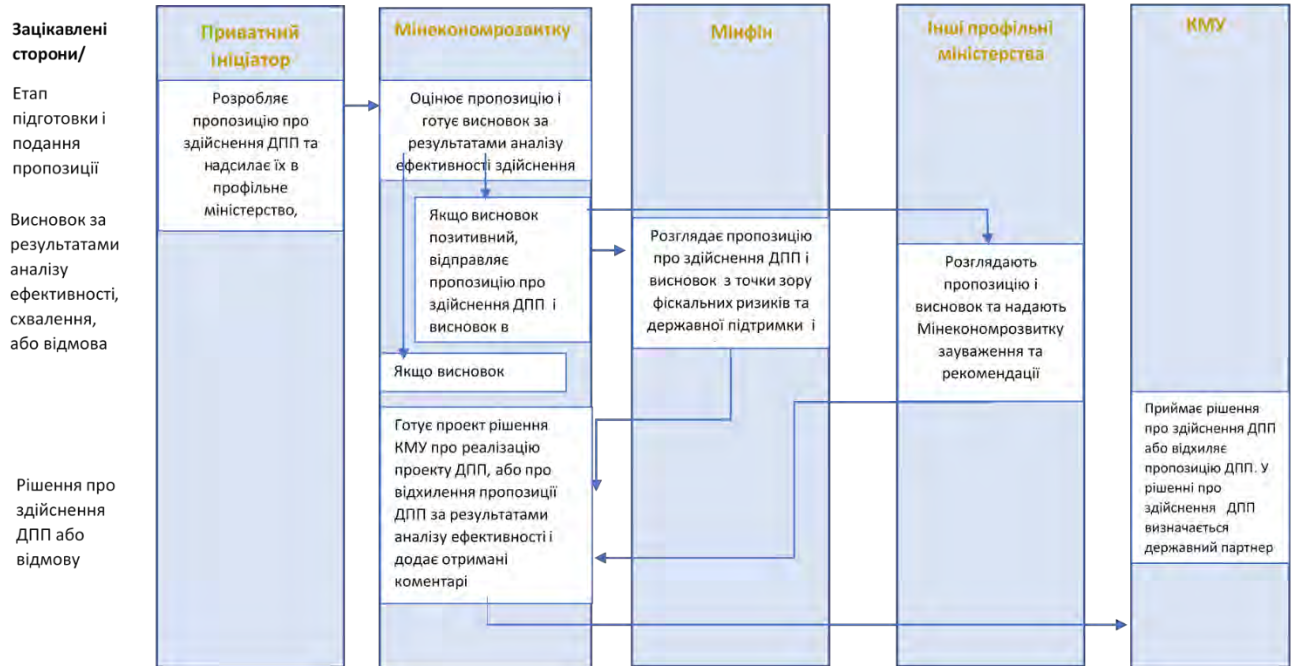
Мал. 4. Процес і функції в НЗП

Якщо об'єкт державної власності знаходиться в управлінні профільного міністерства:



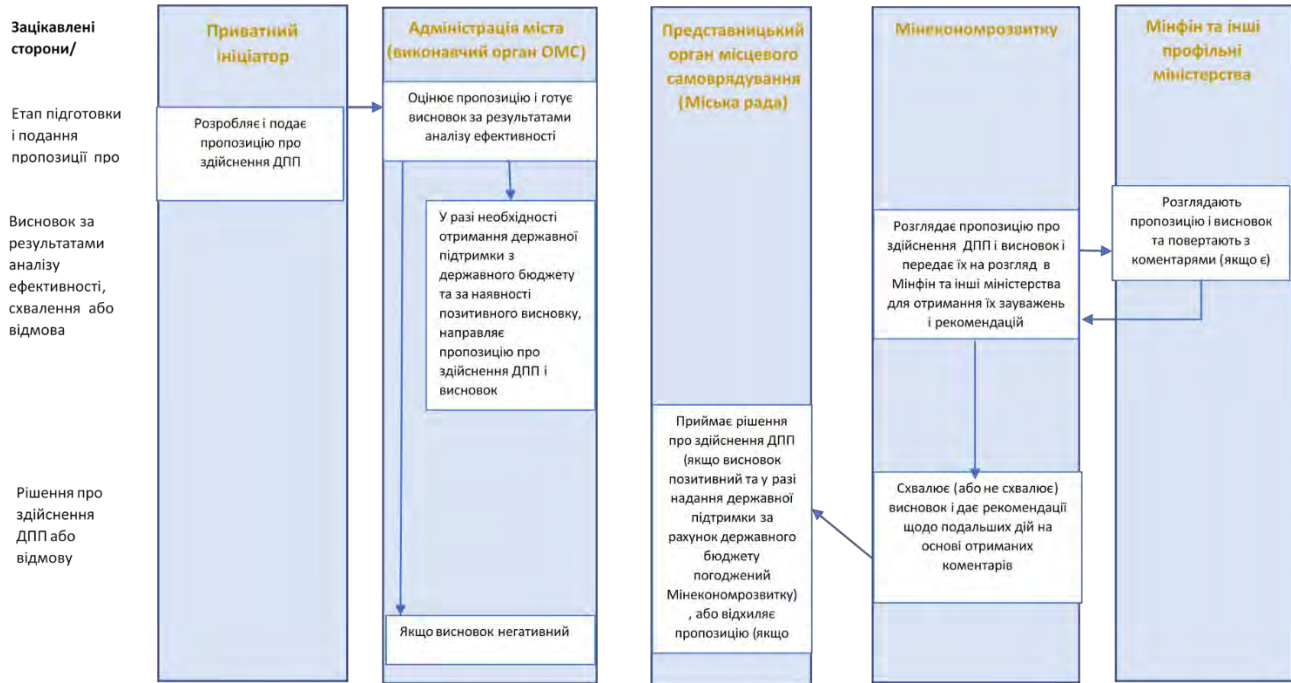
²⁶ Див. пункт 1 статті 10 Закону про ДПП.

Якщо жодний орган державної влади не здійснює управління об'єктом державної власності



Для об'єктів комунальної власності

Об'єкти комунальної власності



Відповідно до Закону про ДПП, у розгляді незапрошеної пропозиції повинно бути відмовлено, якщо:

- центральними, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим, Національною академією наук України, галузевими академіями наук, державними, комунальними підприємствами, установами, організаціями, господарськими товариствами, 100 відсотків акцій (часток) яких належить державі, територіальній громаді чи Автономній Республіці Крим, розпочато підготовку пропозиції про здійснення ДПП, що повністю або частково співпадає щодо об'єкта державно-приватного партнерства з поданою на розгляд пропозицією, зокрема прийнято рішення про доцільність підготовки техніко-економічного обґрунтування здійснення ДПП. Зазначена підстава для відмови не може бути використана у разі, якщо пройшло більше одного року з дня прийняття рішення про доцільність підготовки техніко-економічного обґрунтування здійснення ДПП;
- орган, уповноважений проводити аналіз ефективності здійснення ДПП, вже проводить аналіз ефективності здійснення державно-приватного партнерства щодо пропозиції, яка повністю або частково співпадає щодо об'єкта ДПП з поданою на розгляд пропозицією.

Рекомендації, представлені в цьому розділі, засновані на отриманих уроках і загальноприйнятій передовій міжнародній практиці.

Чітко сформульовані основи для подання пропозицій про здійснення ДПП у разі, якщо така пропозиція подається приватним ініціатором, допомагає забезпечити її відповідність вимогам державного партнера та її ефективну обробку. Такі основи також надають приватним ініціаторам керівництво з розробки якісних пропозицій про здійснення ДПП, які відповідають вимогам державного партнера. В результаті відповідності поданої пропозиції про здійснення ДПП всім вимогам, Орган АЕ (зазвичай, державний партнер) письмово інформує приватного ініціатора про те, чи відповідає подана пропозиція встановленим правилам і процедурам. Пропозиції, що відповідають вимогам, переходять до наступної під-задачі з оцінювання НП.

Для початку, Орган АЕ (державний партнер) повинен чітко вказати інформацію і дані про проєкт, які приватний ініціатор повинен надати в рамках пропозиції про здійснення ДПП (техніко-економічного обґрунтування проєкту).

Приватний ініціатор повинен знати, що державний партнер може використовувати підготовлене ним техніко-економічне обґрунтування для встановлення технічних і функціональних вимог до проєкту під час підготовки конкурсу, за що відповідно до Закону про ДПП приватний ініціатор отримує відшкодування від переможця конкурсу, якщо ініціатор пропозиції про здійснення ДПП не стане приватним партнером за результатами процедури закупівлі (Етап 3).

Щоб мати можливість впорядкувати / уникнути отримання великої кількості пропозицій, а також запобігти неякісній і опортуністичній подачі пропозицій, державний партнер повинен розглянути мінімальні вимоги до процесу подачі пропозицій і провести перевірку їх виконання з самого початку, як це встановлено чинним законодавством України.

Оцінка техніко-економічних обґрунтувань, підготовлених як НЗП

Як і у випадку з пропозиціями про здійснення ДПП, що не належать до категорії НЗП, після отримання пропозиції (техніко-економічного обґрунтування) від її ініціатора, Орган АЕ проводить аналіз ефективності з метою зробити висновок про те, чи може проєкт, щодо якого надана пропозиція, бути реалізованим як ДПП. НЗП не повинна відрізнятися з точки зору процесу розробки і підготовки від публічно ініційованої пропозиції про здійснення ДПП.

На додаток до дотримання керівних принципів і критеріїв, запропонованих для проведення аналізу ефективності для пропозицій про здійснення ДПП, що не відносяться до НЗП, пропозицію, що подана як НЗП, слід додатково вивчити і оцінити, щоб визначити, чи відповідає вона суспільній меті і основним критеріям доцільності. Орган публічної влади також повинен встановити часові рамки для оцінки. НЗП, які їм не відповідають, не слід розглядати для включення в «звичайний» цикл розробки проєктів ДПП. Орган АЕ не може приймати НЗП, що не відповідають суспільним інтересам, або витратити значні ресурси на оцінку проєктів, які не відповідають критично важливим критеріям. Нечіткі процедури і часові рамки можуть створити невизначеність щодо того, як розглядати і оцінювати НЗП, що може призвести до затримок в оцінці та реалізації проєкту.

Критерії оцінки пропозицій про здійснення ДПП, ініційованих приватним сектором, повинні бути узгоджені з критеріями, що використовуються для оцінки ДПП, що ініційовані державою. Основними елементами, які розглядаються при оцінці пропозиції про здійснення ДПП, є її технічна і програмна значимість для цілей відповідних органів публічної влади та для суспільної користі, загальні витрати (за винятком суми спільних витрат, якщо такі є) і економічні вигоди для органу публічної влади та приватного ініціатора.

Критерії оцінки зазвичай діляться на наступні категорії:

1. *Суспільний інтерес*: Визначає, чи відповідає проєкт НЗП суспільним інтересам та чи співпадає з інфраструктурними пріоритетами уряду / органу місцевого самоврядування і національними цілями сталого розвитку там, де це необхідно.
2. *Доцільність проєкту*: Оцінює технічну, фінансову, економічну, екологічну та соціальну доцільність запропонованого проєкту на попередньому рівні.
3. *Придатність для ДПП*: Оцінює, чи підходить запропонований проєкт для реалізації на умовах ДПП, на підставі таких чинників, як запропонований розподіл ризиків і інші критерії VfM.
4. *Доступність*: Оцінює наслідки запропонованого проєкту з точки зору державної підтримки, включаючи прямі і умовні зобов'язання.

Текстова вставка 15. Орієнтовні питання для оцінювання НЗП

Довідково розгляньте наступні орієнтовні питання оцінювання, які допоможуть розробити детальні критерії оцінки і забезпечити прозорість і підзвітність при прийнятті рішень щодо НЗП.

Суспільний інтерес:

1. НЗП має відповідати національним пріоритетам і цілям, а також національному порядку денному в галузі сталого розвитку;
2. НЗП слід узгодити з відповідними пріоритетами галузевої політики та іншими довгостроковими галузевими планами;
3. НЗП повинна задовольняти продемонстровану потребу в інфраструктурі, яка була сформульована в відповідних планах розвитку інфраструктури;
4. НЗП має пропонувати інноваційний та / або рентабельний механізм надання послуг в сфері забезпечення важливих державних послуг;
5. НЗП не повинна створювати монополію на надання послуг без забезпечення захисту суспільного інтересу;

Економічна і фінансова доцільність проекту:

1. Всі припущення за основними компонентами витрат, включені в попередню оцінку фінансової доцільності, повинні бути розумними і відповідати поточним ринковим умовам.
2. Припущення щодо тарифів / цін, включені в попередній аналіз ринкового попиту, повинні бути обґрунтованими і відповідати ринковим і порівнянним проектам.
3. Припущення щодо витрат на експлуатацію та технічне обслуговування проекту повинні бути розумними.
4. У випадку представлення попередньої фінансової моделі, всі припущення і прогнози на період горизонту проекту повинні бути розумними.
5. Основні джерела фондування та фінансування проекту повинні бути визначеними та розумними.
6. Важливі фінансові коефіцієнти повинні бути реалістичними, IRR і NPV.;
7. Якщо очікувані економічні вигоди від проекту включені в СВА, вони повинні бути розумними.

Технічна доцільність проекту:

1. Варіанти майданчиків для проекту ДПП повинні бути доступні, або не повинні бути занадто складними з точки зору придбання державою / органом місцевого самоврядування.

2. Технічний обсяг проєкту повинен бути здійсненним, а запропоновані характеристики та стандарти повинні відповідати вимогам проєкту і галузі.
3. Попередній проєкт, включаючи будь-які запропоновані інноваційні технологічні рішення, повинен бути здійсненним і практичним.
4. Плани експлуатації та технічного обслуговування повинні бути технічно здійсненними і практичними.
5. Необхідні основні природоохоронні дозволи, або інші дозвільні документи повинні бути чітко зазначені разом з розумними планами отримання таких дозволів, і включені в графік проєкту.
6. Запропоновані графіки проєкту повинні бути практичними, досяжними і контрольованими.
7. Необхідно визначити основні технічні та операційні ризики проєкту разом з відповідним планом управління ризиками.

Придатність до ДПП:

1. Реалізацію ДПП для НЗП потрібно дозволяти в рамках існуючих правових норм.
2. Проєкт НЗП повинен бути досить масштабним і складним, щоб гарантувати прийняття рішення про вибір проєкту для реалізації як ДПП.
3. Пропоновані ролі державного і приватного секторів повинні бути належними і розумними.
4. Пропонований розподіл ризиків має бути належним і розумним.
5. На основі порівнянних проєктів потрібно отримати реалістичне очікування того, що здійснення ДПП для НЗП пропонує належне співвідношення ціни і якості²⁷.

Доступність:

1. Будь-які прямі і непрямі умовні зобов'язання проєкту, які несе державний орган, повинні бути прийнятними з точки зору уряду.
2. Рівень державної підтримки, якщо потрібно, повинен бути доступним для державної / міської влади з фінансової точки зору.
3. Будь-яка плата, або збори з користувачів повинні бути реалістичними і відповідати їх готовності платити.

Використовуючи загальні критерії, Орган АЕ повинен визначити, чи відповідає НЗП критеріям оцінки. Для оцінки НЗП він повинен застосовувати контрольні показники і тестування ринку (якщо

²⁷ НЗП і проєкти, що розробляють за сприяння державного сектору, повинні підпорядковуватись одним і тим же критеріям VfM.

необхідно). Складові, які можуть бути вивчені під час порівняльного аналізу, можуть включати, серед іншого: компоненти витрат; припущення про доходи; технічне рішення; запропоновані договірні умови і механізм розподілу ризиків; та запропоновану державну підтримку. Бенчмаркінг включає декількісне порівняння на високому рівні аналогічних проєктів, переважно в тому ж секторі (або секторах зі схожими характеристиками) і переважно в тій же країні або регіоні.

Також може виникнути необхідність найняти радників для підтримки процесу оцінки і розгляду пропозиції про здійснення ДПП, поданої приватним ініціатором. НЗП повинні бути розглянуті персоналом органу з аналізу ефективності, які мають знання про область / галузь проєкту ДПП. Витрати з проведення перевірки повинен нести орган публічної влади. Досвідчені радники з питань ДПП, зазвичай, мають доступ до докладної інформації про проєкти ДПП в аналогічних країнах і галузях або проєкти з аналогічними характеристиками і можуть допомогти Органу АЕ в проведенні порівняльного аналізу.

НЗП, які отримали позитивний висновок за результатами аналізу ефективності, який схвалений Мінекономрозвитку, переходять до стадії підготовки конкурсу на Етапі 3. Органу публічної влади (майбутньому державному партнеру) дозволяється використовувати НЗП для встановлення функціональних і технічних вимог до проєкту під час оцінки доцільності за умови, якщо ця пропозиція є належно підготовленою, а аналіз / проєктне рішення і висновки є точними, як визначено в частині процесу оцінки в під-задачі вище. Відповідно до статті 14 Закону про ДПП, якщо конкурс з визначення приватного партнера проводиться відповідно до НЗП, приватний ініціатор може бути визнаний переможцем конкурсу, якщо його конкурсна пропозиція отримала найвищий бал, або якщо він погоджується укласти договір ДПП на умовах конкурсної пропозиції, яка отримала найвищу оцінку. Якщо приватний ініціатор не став приватним партнером, переможець конкурсу має відшкодувати ініціатору підготовки пропозиції про здійснення ДПП витрати на її підготовку у розмірі, що не перевищує 2,5% від загальної суми запропонованих інвестицій для реалізації проєкту²⁸.

Передовий досвід, який слід враховувати:

1. НЗП повинні відповідати правилам закупівель ДПП/концесій в Україні (згідно положень законів про ДПП та про концесію). Інші інвестори і фінансисти зазвичай також вимагають, щоб це зобов'язання було виконано в якості умови фінансування / кредитування.
2. Сприятлива всебічна оцінка НЗП сама по собі не виправдовує укладення договору без забезпечення повної та відкритої конкуренції. Участь в якості ініціатора пропозиції не дає приватному ініціатору ніяких прав або привілеїв, крім права на винагороду.
3. Забезпечення того, щоб договір ДПП за пропозицією, яку було ініційовано як НЗП, генерував VfM і відповідав суспільним інтересам, є більш складним завданням і вимагає більшої технічної спроможності державного сектора, ніж для проєкту ДПП, ініційованого державою. Це

²⁸ Постанова КМУ № 384 від 09.10.2020 р.

підкреслює важливість найму досвідчених зовнішніх радників для надання допомоги в підготовці проєкту і проведенні закупівлі. Однак слід зазначити, що витрати на послуги досвідчених радників можуть легко переважити передбачувані переваги розробки техніко-економічного обґрунтування, в першу чергу, за рахунок ініціатора НЗП.

4. Державному органу рекомендується формулювати свою політику щодо НЗП в тісній консультації з досвідченими експертами. Сюди можуть входити державні чиновники, зовнішні радники (консультанти з питань ДПП) або радники багатосторонніх організацій. Ефективність політики щодо НЗП буде залежати від більш широкого інституційного та політичного середовища.

Для отримання додаткової інформації, будь ласка, зверніться до **Посібника з розробки політики для управління незапрошеними пропозиціями в інфраструктурних проєктах, розробленого Світовим банком**. Це керівництво містить рекомендації для держав, які розглядають можливість розробки та впровадження політики НЗП в інфраструктурних проєктах. Рекомендації засновані на поглибленому огляді кращих світових практик щодо політик і проєктів, розроблених як НЗП.

Додаток 4 План комунікації

В цьому розділі представлено типовий план комунікації.

Розділ	Обґрунтування і пояснення				
I. Мета плану комунікації	<p>Коротко поясніть мету плану комунікації, наприклад:</p> <p><i>Метою цього Плану комунікацій є виявлення сторін, зацікавлених в [назва проекту], а також засобів оцінки та ефективної взаємодії з цими сторонами.</i></p> <p><i>У цьому документі описані типи комунікаційних заходів, які будуть відбуватися протягом усього терміну реалізації проекту, способи сприяння комунікації із зацікавленими сторонами і способи вирішення проблем зацікавлених сторін. В ньому основна увага приділяється забезпеченню ефективного, регулярного, запланованого спілкування за потреби, а також представлені докладні відомості про те, яку кореспонденцію слід відправляти, кому, ким, коли, як і чому.</i></p>				
II. Обсяг	<p>Коротко поясніть обсяг плану комунікації, наприклад:</p> <p><i>План комунікацій [назва проекту] визначає, як команда проекту буде спілкуватися з усіма зацікавленими сторонами проекту, включаючи окремих осіб або групи, які:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>можуть зупинити проект</i> • <i>можуть вплинути на нього</i> • <i>є лише зацікавленими сторонами</i> 				
III. Ролі та обов'язки	<p>В цьому розділі опишіть, хто відповідатиме за які аспекти комунікаційного процесу, включаючи додаткові ролі, якщо це необхідно. Актуалізуйте цю таблицю, щоб відобразити ролі в вашому проекті.</p> <p><i>Планом комунікації буде управляти [ПІБ, або посада відповідального члена команди проекту], а контролювати [назва органу управління проектом].</i></p> <table border="1" data-bbox="488 1556 1344 1839"> <thead> <tr> <th data-bbox="488 1556 732 1619">Роль</th> <th data-bbox="732 1556 1344 1619">Обов'язки</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="488 1619 732 1839"> <p>[Член команди проекту, відповідальний за розробку і реалізацію плану комунікацій]</p> </td> <td data-bbox="732 1619 1344 1839"> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Розробляє і реалізує план комунікацій та забезпечує його дотримання протягом усього проекту, а також доведення цього плану до відома всіх учасників та їх розуміння. ▪ В якості члена основної команди, виявляє зацікавлені сторони і оцінює рівень їхньої участі. </td> </tr> </tbody> </table>	Роль	Обов'язки	<p>[Член команди проекту, відповідальний за розробку і реалізацію плану комунікацій]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Розробляє і реалізує план комунікацій та забезпечує його дотримання протягом усього проекту, а також доведення цього плану до відома всіх учасників та їх розуміння. ▪ В якості члена основної команди, виявляє зацікавлені сторони і оцінює рівень їхньої участі.
Роль	Обов'язки				
<p>[Член команди проекту, відповідальний за розробку і реалізацію плану комунікацій]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Розробляє і реалізує план комунікацій та забезпечує його дотримання протягом усього проекту, а також доведення цього плану до відома всіх учасників та їх розуміння. ▪ В якості члена основної команди, виявляє зацікавлені сторони і оцінює рівень їхньої участі. 				

Розділ	Обґрунтування і пояснення
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Повідомляє про стан справ серед зацікавлених сторін і їхні проблеми керівному органу проєкту і, за необхідності, просить надати вказівки. ▪ Відстежує зміни або проблеми серед зацікавлених сторін, які викликають перегляд планів взаємодії та комунікації. ▪ Забезпечує зв'язок з зацікавленими сторонами, у випадках коли виконує роль зв'язкового. ▪ Забезпечує інтеграцію поточних комунікаційних заходів в графік проєкту. <hr/> <p>[Інші члени команди проєкту]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Звіряють нововиявлені ризики зацікавлених сторін з реєстром ризиків, зазначаючи будь-яке дублювання. ▪ Переконаються, що ризики або проблеми пов'язані із зацікавленими сторонами та комунікацією, задокументовані належним чином ▪ Координують, складають і поширюють повідомлення за розкладом. ▪ І т.д. <hr/> <p>[Орган управління проєктом]</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Перевіряє повноту початкового визначення пріоритетних зацікавлених сторін. ▪ Отримує рекомендації щодо основних комунікаційних ризиків протягом всього життєвого циклу проєкту. <hr/> <p>Зацікавлені сторони</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Надають зворотний зв'язок з приводу комунікаційних очікувань.
<p>IV. Аналіз зацікавлених сторін</p>	<p>Зробіть коротке представлення цього розділу.</p>
<p>a. Ідентифікація зацікавлених сторін</p>	<p>Поясніть, як ви будете визначати зацікавлені сторони і оцінювати рівень їх інтересу до проєкту. Методи виявлення зацікавлених сторін включають дослідження, проведення семінарів та співбесід з потенційними зацікавленими сторонами.</p>
<p>b. Аналіз і класифікація зацікавлених сторін</p>	<p>Після того, як ви визначили зацікавлені сторони проєкту, оцініть основних учасників проєкту та визначте рівень їх зацікавленості та впливу на проєкт. Ґрунтуючись на цій інформації, визначте класифікацію рівня комунікації, який потрібен цим зацікавленим сторонам.</p>
<p>c. Ключові повідомлення</p>	<p>Використовуйте цей розділ для опису:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Які головні ідеї слід донести до кожної ключової зацікавленої сторони.

Розділ	Обґрунтування і пояснення
	<ul style="list-style-type: none"> • Якою повинна бути форма головних повідомлень адресованих для ключових зацікавлених сторін (і від них). <p>Зацікавленим сторонам:</p> <ul style="list-style-type: none"> • регулярні звіти про статус проекту і короткі довідки з різною частотою та із змістом, налаштованим під потреби аудиторії • спеціальні звіти про виняткові випадки і короткі довідки щодо аспектів проекту, які можуть не бути досягнуті, або не будуть досягнуті відповідно до плану • регулярні оновлення про хід управління організаційними змінами. <p>Від зацікавлених сторін:</p> <ul style="list-style-type: none"> • стратегічні, вимоги бізнесу та користувачів • критичні фактори успіху і очікування щодо якості.
<p>V. Протоколи зв'язку</p>	
<p>a. Процес і процедура комунікації</p>	<p>Використовуйте цей розділ, щоб надати опис високого рівня (або посилання) будь-яких методів зв'язку, які передбачається використовувати. В описі потрібно:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вказати будь-які форми комунікації, які є вимогою законодавства, або політикою уряду, чи органу закупівель; • описати будь-які протоколи, яких необхідно дотримуватися - вони можуть стосуватися певних форм зв'язку, таких як телефонні дзвінки. Наприклад, використання цих форм зв'язку дозволяється тільки призначеним особам, і деякі заходи управління можуть застосовуватися щодо їх використання; • вкажіть канали зв'язку, які повинні використовуватися - деякі види зв'язку можуть дозволити застосовувати тільки з використанням виділених каналів, наприклад використання поштової скриньки проекту для всіх комунікацій електронною поштою.
<p>b. Інструменти і прийоми</p>	<p>Опишіть будь-які засоби зв'язку, які будуть використовуватися, і будь-які бажані методи, які можуть бути використані на кожному етапі процесу зв'язку, наприклад облікові записи електронної пошти, канцелярське приладдя, шаблони і підписи в повідомленнях електронної пошти можуть бути визначені окремо для використання в ході зовнішніх комунікацій проекту. Можливо буде потрібно визначити процеси поширення отриманої кореспонденції, щоб ключові повідомлення чітко і своєчасно передавалися зацікавленим сторонам.</p>

Розділ	Обґрунтування і пояснення
	<p>Це може потребувати створення списків розсилки для електронних листів і паперових документів.</p> <p>Можна розглянути такі підходи, як створення громадської консультативної групи (або будь-якого іншого органу / групи) для координації місцевого внеску в планування проєкту. Наприклад, в проєкті створення соціальної інфраструктури в такі групи зазвичай входять члени місцевої громади, представники місцевого уряду і представники відповідної державної служби (наприклад, поліція - у випадку тюрми, медичний персонал - у випадку лікарень, або вчителя - у випадку школи) і орган публічної влади.</p> <p>Орган державної влади також повинен розглянути можливість підготовки інформаційних бюлетенів та брошур, які можуть бути доступні для громадськості, і проведення інформаційних засідань для громади, щоб пояснити інформацію про проєкт зацікавленим або стурбованим членам спільноти.</p>
<p>c. Контактні дані зацікавлених сторін</p>	<p>Використовуйте цей розділ для того, щоб описати, як тримати на обліку контактні дані зацікавлених сторін. Ці дані повинні включати номери телефонів (офісних і мобільних), фізичні адреси і адреси електронної пошти, а також контактні дані другої контактної особи для зв'язку із зацікавленою стороною.</p>
<p>d. Електронна пошта проєкту</p>	<p>Якщо для отримання і відправлення електронної пошти проєкту буде створено поштову скриньку, опишіть обов'язки тих, кому доручено керувати всією електронною поштою протягом життєвого циклу проєкту. Включіть в документацію адресу поштової скриньки проєкту.</p> <p>Розгляньте можливість створення списків розсилки електронної пошти, щоб заощадити час при відправленні листів. Типові списки розсилки включають:</p> <ul style="list-style-type: none"> • команду проєкту • членів будь-якого органу управління проєктом • радників-фахівців. <p>Визначте, які списки розсилки електронної пошти вже були створені, хто їх учасники та як вони будуть використовуватися.</p>
<p>e. Документація комунікації</p>	<p>В цьому розділі опишіть, який облік комунікацій буде потрібен (наприклад, ведення журналу вхідної кореспонденції) і де ці записи будуть зберігатися.</p>

Розділ	Обґрунтування і пояснення
f. Відстеження кореспонденції	<p>У цьому розділі описується те, як ви будете відслідковувати переписку в рамках проекту. Процес звітування щодо кореспонденції в рамках проекту повинен включати детальну інформацію про те, що було відправлено і отримано, а також про будь-які подальші дії, пов'язані з цим, наприклад:</p> <p><i>Копії всієї кореспонденції в рамках проекту будуть зберігатися в системі діловодства проекту і фіксуватись в журналі кореспонденції.</i></p>
g. Терміни комунікаційної діяльності	<p>Використовуйте цей розділ, щоб вказати, коли слід вдатися до формальної комунікаційної діяльності (наприклад, в кінці етапу проекту і в момент прийняття ключового рішення), і докладно опишіть, як управляти цими діями.</p>
h. Семінари / зустрічі	<p>Включіть сюди текст з інформацією щодо протоколів інформування про зустрічі або відзначте, де вони докладно описані в окремому технічному завданні, наприклад:</p> <p>Детальний порядок денний семінару чи зустрічі за проектом буде розіслано за кілька днів до запланованої дати, в якому будуть вказані:</p> <ul style="list-style-type: none"> • дата та час • тривалість • розташування • цілі • будь-яка відповідна документація для попереднього ознайомлення і довідкова документація, включаючи інформаційний документ там, де це необхідно.
VI. Затвердження і оновлення плану	
a. Затвердження	<p>Опишіть, як буде затверджений початковий план і будь-які зміни в ньому. Зазвичай це має здійснюватися через структуру управління проектом.</p>
b. Оновлення плану	<p>Опишіть, як і коли план буде оновлено.</p>