

Информационные бюллетени о финансировании инфраструктуры

НЕЗАПРОШЕННЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПОЧЕМУ, ПОЧЕМУ НЕТ, НА КАКИХ УСЛОВИЯХ?

Когда-то многие считали государственно-частные партнерства (ГЧП) средством решения всех проблем в сфере инфраструктуры – в том числе связанных с финансированием, ограниченностью потенциала и эффективностью. С тех пор мы накопили достаточно опыта, чтобы понять, что успеха могут добиться лишь те ГЧП, которые были тщательно спланированы, хорошо управляются, хорошо работают и находятся под пристальным мониторингом.

Однако как нам следует относиться к незапрошенным предложениям (НЗП)? Консультативный центр по вопросам государственно-частной инфраструктуры (PPIAF) опубликовал подробные «Руководящие принципы политики регулирования незапрошенных предложений по инфраструктурным проектам» и электронный учебный курс¹ для органов власти и практикующих специалистов, и ниже предлагается краткое изложение их основных положений. Полный текст «Руководящих принципов» на английском, французском и испанском языках размещен на Информационном портале ГЧП - www.pppknowledge.org.

Что такое НЗП?

Согласно самому простому определению, это – предложение по проекту, направленное частной структурой в государственное ведомство без прямого запроса со стороны этого государственного ведомства. Его можно также рассматривать как предложение концепции проекта, которое было направлено частной структурой в государственное ведомство без прямого запроса или требования со стороны этого государственного ведомства и 1) не включено в портфель готовящихся государственных проектов или проектов ГЧП, либо 2) содержит инновационные решения для проекта, включенного в портфель готовящихся государственных проектов. Кто-то может рассматривать НЗП как прямые договоренности между органом государственной власти и структурой, вносящей НЗП, однако единственное серьезное различие между ГЧП, создаваемыми по инициативе государства и по частной инициативе, можно проследить только на стадии запуска проекта.

Всемирный банк опубликовал *Руководящие принципы политики регулирования НЗП*. Значит ли это, что Всемирный банк их рекомендует или продвигает?

Простой ответ – нет. Запрошенные ГЧП (или ГЧП, созданные по инициативе государства) могут быть столь же выгодными, что и НЗП, и в большей мере способны обеспечить единые «правила игры» для всех участников торгов, защитить интересы государства и обеспечить оптимальное соотношение цены и качества, а также соответствовать основополагающим принципам прозрачности.

«Руководящие принципы» были призваны восполнить дефицит информации и дать рекомендации государственным властям на случай, если они примут решение разрешить НЗП. Их целью было гарантировать правительствам возможность использовать сильные стороны частного сектора, защищая при этом общественные интересы в процессе решения связанных с НЗП проблем. Там, где ставится задача побудить частный сектор к разработке инновационных подходов, существуют и

1 <https://olc.worldbank.org/content/policy-guidelines-managing-unsolicited-proposals-infrastructure-projects-self-paced>

альтернативы НЗП – например, разработка подходов, ориентированных не на применяемые технологии, а на конкретные результаты, или налаживание прозрачного диалога между государственным ведомством и участниками торгов в процессе тендера, чтобы повысить качество договора и его соответствие конкретным потребностям государственного сектора. Если НЗП допускаются как вариант, их следует регулировать и использовать осторожно, рассматривая как исключение из традиционных методов проведения государственных закупок.

Сторонники НЗП утверждают, что они могут быть выгодными в некоторых отношениях. Какую позицию занимает Всемирный банк?

Давайте рассмотрим каждый из этих аргументов отдельно.

«Реализовать НЗП будет проще и быстрее, чем осуществить проект ГЧП, инициированный государством».

Данные, подтверждающие, что реализовать НЗП будет проще или быстрее, отсутствуют. Если договоры о реализации НЗП заключаются в обход правил закупок или напрямую, выходящие в публичную плоскость противоречия часто приводят к задержкам с началом осуществления проектов. Ведение переговоров по проекту со структурой, предлагающей НЗП, и осуществление такого проекта – это обычно более сложная задача, решение которой занимает больше времени из-за информационной асимметрии и более слабых переговорных позиций государственного ведомства.

«У НЗП больше шансов обеспечить доступ к финансированию, чем у проектов, инициированных государством».

Приемлемость проекта для банков и вероятность его финансирования однозначно повышаются за счет более высокого качества его подготовки. Нет данных, которые подтверждали бы, что НЗП позволяют получить какое-либо финансирование, которое было бы недоступно в рамках хорошо структурированной и инициированной государством процедуры. Проблемы с получением финансирования, как правило, обусловлены низким качеством разработки различных аспектов проекта, таких как его структура, доходность, поддержка со стороны властей или кредитная поддержка. Реальным и устойчивым решением для правительств может стать наращивание их технического потенциала в сфере подготовки проектов или приглашение консультантов, которые помогали бы им в разработке проектов, приемлемых для банков.

«НЗП помогают правительствам компенсировать низкий технический потенциал в сфере подготовки, проведения закупок и создания ГЧП».

НЗП – это неподходящее средство для устранения дефицита потенциала. На деле, как отмечалось выше, для заключения выгодной сделки на основе НЗП требуется даже более высокий потенциал, нежели для осуществления проекта ГЧП, инициированного государством. Если у правительства нет достаточного потенциала, то оно вряд ли сможет заключить такое

соглашение по ГЧП, которое гарантировало бы защиту общественных интересов и оптимальное соотношение цены и качества, и в результате НЗП с большей вероятностью окажутся для общества невыгодной сделкой.

«НЗП дают правительству возможность использовать инновации, предлагаемые частным сектором, повышая тем самым эффективность предоставления инфраструктурных услуг».

Большинство внесенных и принятых правительствами НЗП не являются по-настоящему инновационными. Анализ показал, что новые технологии или уникальные концепции предлагаются лишь в очень немногих НЗП, а большинство их представляет собой простые проекты строительства автомагистралей или железных дорог, еще не предлагавшиеся или же предложенные, но пока не осуществленные государственными ведомствами. Ничем не обоснованные претензии авторов НЗП на инновации или интеллектуальную собственность снижают степень прозрачности или затрудняют установление единых «правил игры» при проведении конкурентных закупок. Инновации можно обеспечивать и другими методами, например, организовав конкурс идей, многоступенчатую процедуру закупок или разработав требования, ориентированные на конкретные результаты.

Благоприятствуют ли НЗП коррупции или nepотизму?

Один из стимулов для использования НЗП, о котором рассказали заинтересованные стороны, опрошенные нами в ходе работы над настоящими «Руководящими принципами», связан с потенциальной возможностью их ненадлежащего использования в целях коррупции и nepотизма, прежде всего, за счет недопущения конкуренции. НЗП, заключенные напрямую, могут этому благоприятствовать, отчасти потому, что они облегчают сокрытие коррупции и nepотизма. Кроме того, из-за непрозрачности или отсутствия конкуренции при проведении закупок НЗП легче заподозрить в коррупции, даже если это и не соответствует истине. В результате часто возникают проблемы юридического и политического характера, ведущие к отсрочке проектов. Ключевой вопрос состоит в том, какого рода политические решения могут помочь правительствам освободить НЗП от ассоциаций с коррупцией. Помочь здесь могут такие меры, как проведение четкой политики в отношении НЗП и применение политики раскрытия информации на определенных стадиях процесса.

Что рекомендует Всемирный банк? Следует ли правительствам разрешить НЗП?

Принимая такое решение, правительствам следует тщательно взвесить преимущества и недостатки НЗП и учесть специфические для страны факторы. Им следует рассмотреть возможность принятия НЗП только в том случае, если они способны 1) защитить общественные интересы в процессе оценки и разработки проекта и проведения закупок, а также 2) обеспечить прозрачность и подотчетность на всех этапах реализации НЗП. Пози-

ция правительства по НЗП должна быть последовательной и гласной. С другой стороны, позиция правительства по НЗП не обязательно должна быть неизменной. Со временем, по мере наращивания потенциала, накопления опыта или изменения степени заинтересованности частного сектора, она может изменяться – при том условии, что она четко определена.

Как правительству учесть политику в отношении НЗП в действующей нормативной базе, касающейся и не касающейся ГЧП?

Правительствам необходимо обеспечивать согласованность систем и процедур ГЧП и НЗП; наиболее эффективным методом здесь может стать включение процедур в отношении НЗП в программный документ по ГЧП. Страны, в которых нет проработанной политики в отношении ГЧП, могут воспользоваться этой возможностью для того, чтобы усовершенствовать ее, предусмотрев в ней и процедуру для НЗП. Еще одним промежуточным вариантом может стать принятие отдельной политики в отношении НЗП. Чтобы не допустить злоупотребления различиями в нормативной базе, необходимо обеспечить единообразие подхода к НЗП в рамках осуществления проектов как на основе ГЧП, так и на иных принципах.

Каковы цели политики в отношении НЗП? Как она может повысить эффективность регулирования НЗП?

Политика в отношении НЗП устанавливает «правила игры» за счет обеспечения определенности, предсказуемости, прозрачности и подотчетности как для государственных ведомств, так и для частных структур. Она дает следующие преимущества с точки зрения регулирования НЗП:

- Определенность для авторов НЗП в части процедур НЗП и работы с ними, способствующая укреплению и поддержанию интереса к программе ГЧП со стороны частного сектора
- Установки для государственных должностных лиц, помогающие им действительно и эффективно работать с НЗП в рамках последовательных и прозрачных процедур, а также правила, на которые они могут опираться. Опыт Всемирного банка показывает, что там, где политика в отношении НЗП отсутствует или является очень нечеткой, государственным служащим трудно работать с предложениями частного сектора: они не знают, каким должен быть порядок их действий, как решать проблемы конфиденциальности, прав интеллектуальной собственности и возможных претензий, и как отклонять неподходящие или не имеющие достаточного документального обоснования предложения.
- Уверенность в том, что представленные НЗП соответствуют приоритетам правительства в сфере инфраструктуры и планам ее развития.

Существуют ли руководящие принципы, на которых должна строиться политика в отношении НЗП?

Мы применяем шесть руководящих принципов:

Общественное благо: проект НЗП должен соответствовать национальным приоритетам в области инфраструктуры и отвечать реальным потребностям общества и экономики.

Оптимальное соотношение цены и качества: правительствам следует оформлять проекты НЗП как ГЧП лишь в том случае, если соотношение цены и качества при работе в рамках ГЧП ожидается более выгодным, нежели при применении обычных методов работы.

Ценовая доступность: правительствам необходимо понимать последствия применения НЗП для государственных финансов, в том числе приемлемы ли бюджетно-финансовые обязательства и в достаточной ли мере можно управлять рисками.

Справедливое рыночное ценообразование: правительствам следует добиваться, чтобы соглашения с ГЧП, заключенные на основании НЗП, отражали рыночные цены, не предусматривали чрезмерно высоких норм доходности для частных структур и включали приемлемое для государства распределение рисков.

Прозрачность и подотчетность: правительствам следует раскрывать всю соответствующую информацию по проекту.

Взаимное соответствие процедур для ГЧП и НЗП: правительствам следует обеспечивать взаимное соответствие политики в отношении ГЧП и НЗП, чтобы заручиться большей поддержкой заинтересованных сторон, усилить интерес со стороны рынка и обеспечить последовательность процесса принятия государственных решений.

В чем заключается наиболее эффективный опыт поощрения конкуренции при проведении закупок?

Опыт показал, что наибольшую эффективность обеспечивают следующие пять подходов:

Государственное ведомство руководит разработкой проекта: если государственное ведомство сразу после получения НЗП берет проект под свой контроль, осуществляя руководство его разработкой, в том числе подготовкой технико-экономических обоснований и документации по закупкам, это ограничивает стратегические преимущества авторов НЗП и помогает установить одинаковые правила игры.

Прозрачность и раскрытие информации: следует предоставить всем участникам торгов доступ к одной и той же информации. Раскрытию подлежит информация в тех же, если не в больших объемах, что и в случае инициированных государством проектов ГЧП. Необходимо, чтобы правила – в том числе и определяющие стимулы и преимущества для авторов НЗП – были понятны всем.

Критическая оценка стимулов: уклонение от прямых переговоров и отказ предоставлять авторам НЗП значительные преимущества (например, паритетное право или существенный бонус при оценке конкурсного предложения) помогает уравнивать условия проведения торгов.

Время на подготовку конкурсного предложения: для подготовки конкурсного предложения необходимо предоставлять достаточное время, увеличивая его в случае более крупных и сложных проектов.

Стратегические преимущества: государственные ведомства могут либо отклонить проект НЗП, либо реструктурировать его в том случае, если у автора НЗП имеются стратегические преимущества, которые участникам конкурсных торгов сложно преодолеть (например, земля в собственности, возможности продления контрактов или запатентованная технология). Помимо этого, прежде чем начинать прямые переговоры с автором НЗП, они могут провести сравнительный анализ и исследование рынка.

Государственные ведомства сталкиваются с проблемами при работе с множеством НЗП низкого качества. Что здесь можно сделать?

К числу методов, дающих возможность правительствам получать меньше НЗП, но более высокого качества, относятся введение правил подачи и проверок их соблюдения, установление платы за рассмотрение НЗП и централизация процесса их представления.

Правительства, не имеющие достаточных технических и финансовых возможностей для осуществления проектов, сталкиваются с особо сложными проблемами в отношении НЗП. Что делать?

В данном случае сложилась парадоксальная ситуация: иногда власти используют НЗП именно для того, чтобы восполнить свой недостаточный потенциал, однако на самом деле для работы с НЗП правительству необходим еще более весомый потенциал. Помочь здесь могут две стратегии:

Правительства принимают решение не допускать НЗП. Даже если, как считают некоторые, это сократит количество проектов в странах с низким потенциалом, имеются убедительные доводы в пользу недопущения НЗП там, где правительства сталкиваются с большим и не поддающимся регулированию притоком предложений, или где у государственного сектора нет ресурсов для их оценки.

Правительства допускают НЗП только после принятия последовательной и прозрачной политики в их отношении. Затем правительства приглашают внешних консультантов для разработки и структурного

оформления проектов. Приглашение консультантов не только повышает доверие со стороны рынка и помогает уравнивать условия проведения торгов, но и максимально увеличивает для правительства шанс заключить честную сделку, обеспечивающую соответствие затрат и результатов, – в идеале, в рамках конкурентной процедуры.

Может ли Всемирный банк согласиться на финансирование НЗП?²

Банк может согласиться на финансирование проектов ГЧП, инициированных на основании НЗП. Во всех случаях НЗП Заемщиком должна быть четко определена процедура оценки и определения основанного на соответствии критериям финансирования и соотношения цены и качества оптимального подхода к присуждению контракта, инициированного на основании НЗП.

В том случае, если НЗП подчиняется процедуре конкурсного отбора, Заемщик может использовать один из следующих подходов для разрешения фирме, которой было подано НЗП, участвовать в процессе:

- a. Заемщик не дает такой фирме никаких преимуществ в рамках процесса. Заемщик может отдельно предоставить такой фирме компенсацию, если это разрешено в соответствии с действующей нормативно-правовой базой Заемщика; или
- b. Фирма получает преимущество в процессе отбора – например, бонус в виде дополнительных баллов в рамках оценки или гарантированный доступ ко второму этапу двухэтапной процедуры. Данное преимущество должно быть обнародовано в документе запроса на подачу конкурсных заявок / запроса на подачу предложений и определено таким образом, чтобы не препятствовать эффективной конкуренции.

² Правила закупок для заемщиков ФИП, Приложение XIV, пункты 5.3-5.4.



Чжунлим Хам – старший специалист по инфраструктуре Группы по вопросам финансирования инфраструктуры, ГЧП и гарантиям Всемирного банка.
Филипп Невес – старший специалист по инфраструктуре Консультативного центра по вопросам государственно-частной инфраструктуры (PPIAF).

11/2019

