

Посібник та інструменти для розробки програми ДПП в Україні

Семінар з питань ДПП для
центрального органів
виконавчої влади та органів
місцевого самоврядування,

Україна

30.11 – 03.12. 2021

Завдання третього дня семінару

1

Ознайомитись з досвідом реалізації проекту ДПП в сфері охорони здоров'я відповідно до його проектного циклу

2

Обговорити чутливість проєктів ДПП до конфліктів, включаючи гендерні питання у цій сфері

Досвід реалізації проекту ДПП у сфері охорони здоров'я відповідно до його проектного циклу

Контекст та передумови проекту: охорона здоров'я у Великобританії

- ❑ Національна служба охорони здоров'я Великобританії є популярним закладом
- ❑ Вона повністю фінансується за рахунок національних податків
- ❑ Обслуговування населення здійснюється безкоштовно в пунктах отримання медичних послуг
- ❑ Будь-яка реформа або будь-які зміни у цій сфері є дуже складними і можуть бути дуже непопулярними
- ❑ Тому в системі охорони здоров'я Великобританії було багато критики щодо ДПП

Використання ДПП в охороні здоров'я Великобританії

- ❑ Департамент охорони здоров'я уклав угоди щодо 116 проєктів ДПП
- ❑ Очікувана вартість капіталу = **11886,6 млн фунтів стерлінгів** (приблизно **15 млрд доларів США**)
- ❑ Розрахункові платежі приватним компаніям у 2018-2019 роках = **1833,3 млн фунтів стерлінгів** (приблизно **2,2 млрд доларів США**)

Як працюють проекти охорони здоров'я ДПП у Великій Британії

Вони привертають пильну увагу ЗМІ та профспілок

Ставлення ЗМІ негативне, навіть якщо це того не заслуговує

Переважає більшість проектів працює так, як і було задумано

Програма ДПП дала змогу здійснити найбільшу програму капітальних інвестицій в історії Національної служби охорони здоров'я

Без ДПП це було б неможливо

Case Study: Лікарня Darent Valley



Розташування



**Darent Valley
Hospital**

Базові факти та інформація (1)

- ❑ Перший договір ДПП у Великобританії по відношенню до госпіталю
- ❑ Підписання договору відбулося за результатами проведення конкурентних торгів
- ❑ Приватна компанія – Pentland Consortium (теперішня назва - THC Dartford)
- ❑ Загальна початкова вартість інвестицій = 133,5 млн фунтів стерлінгів (приблизно 155 млн доларів США)
- ❑ Тип контракту: проектування, будівництво, фінансування та експлуатація (DBFO).
- ❑ Передача операційних послуг не викликала заперечень (медичні послуги зазвичай не включалися)
- ❑ До приватної компанії переведено лише оперативний персонал, який раніше на державного партнера у старих медичних закладах

Базові факти та інформація (2)

- ❑ Початковий проект передбачав 400 ліжок, пізніше був розширений до 480 ліжок
- ❑ Рефінансування після початкового будівництва та початку експлуатації
- ❑ Початковий договір ДПП на 28 років (включаючи період будівництва 3 роки)
- ❑ Подовжено до 35 років після рефінансування*

* Уряд отримав 30% «непередбачуваного» прибутку від цього рефінансування. Найкраща практика тепер вимагає 50%

Концепція та підготовка

Концепція проекту та обґрунтування

Громади в цьому районі обслуговували три дуже старих приміщення на 475 ліжок:

- Не підходили для застосування сучасних методів медичної допомоги
- Не підходили для підтримки належної гігієни
- Приміщення було дорого обігрівати/охолоджувати
- Дорогі в обслуговуванні
- Загалом були високі експлуатаційні витрати
- Працювати на 3 окремих ділянках було неефективно

Опубліковані цілі проекту

Надавати певний асортимент та обсяг послуг у межах витрат/доходів та відповідно до вимог до якості, які пред'являються користувачами медичних послуг

Забезпечити вдосконалені методи надання медичних послуг

Задовільнити прогнозований попит на медичні послуги [у своїй географічній зоні]

Надавати більш якісні послуги

Підвищити ефективність

Покращити фінансові показники

Початковий Business Case - 1

- ❑ Початкове припущення полягало в тому, що підвищення ефективності одного нового об'єкту зробить проект «нейтральним щодо витрат» у бюджетному сенсі
- ❑ Частково цього можна було б досягти шляхом компенсації вартості будівництва за рахунок передачі у власність переможця тендеру земельні ділянки, на яких були розташовані старі будівлі для його власної забудови, або продати
- ❑ Це означало, що вони припускали, що щорічні витрати лікарні будуть такими ж, як і у старих лікарнях
- ❑ Це було хибне припущення

- різниця становила 4 мільйони фунтів на рік. (5,5 млн. дол. США)

Business Case - 2

Публічна влада переоцінила витрати у своєму 1-му компараторі державного сектору (PSC)

- ❑ PSC версія 1 = £193,7 млн (+9%)
- ❑ PSC версія 2 = £181,6 млн (+3%)
- ❑ **Фактична вартість для найкращої пропозиції = £176,5 млн**

Послуги, що були передані приватному бізнесу

Проектування, будівництво та фінанси, а потім експлуатація, що включає:

- Будівельні послуги та технічне обслуговування
- Побутові послуги, миття вікон та боротьба з шкідниками
- Транспорт і внутрішня безпека
- Пральня
- Харчування
- Телекомунікації
- Паркування

Закупівля

Процес конкурсної закупівлі (1)

- ❑ 22 місяці від початкового оголошення до підписання договору ДПП
- ❑ Спочатку зацікавленість виявили п'ять учасників
- ❑ Четверо були оцінені як «придатні» для участі в конкурсних торгах
- ❑ Було отримано чотири «індикативні пропозиції»
- ❑ **Короткий список складався з двох учасників** [Влада створила ризик, висунувши нереалістичні вимоги до учасників, змусивши одного з них відмовитися – вони вимагали завершити остаточні переговори через 2,5 місяці з моменту отримання остаточних пропозицій. Сьогодні це могло б створити юридичну проблему, оскільки фактичні умови були узгоджені з іншим учасником торгів лише через 1 рік після цього дня]
- ❑ Фактично отримано лише одну конкурсну пропозицію

Процес конкурсної закупівлі (2)

- ❑ Витрати учасника-переможця зросли на 33% між початковою та остаточною пропозицією
- ❑ Це було обумовлено такими факторами:
 - ❖ Додаткові запити Органу закупівлі
 - ❖ Відсутність конкуренції??
- ❑ Переговори (використання порівняльного аналізу як інструменту для підтримки переговорів) призвели до зниження вартості конкурсної пропозиції з +33% до +17% порівняно з початковою пропозицією

Процес конкурсної закупівлі (3)

Під час переговорів певні ризики були передані публічній владі

Коли це сталося, Орган закупівлі не коригував свій PSC, щоб зменшити вартість передачі ризику

Це продемонструвало б зменшення vfm, але дало б більш точне уявлення про реальну ситуацію

Фінансування та фондування

(як було залучено капітал, і як відшкодовуються інвестиції за проектом)

'Pentland' SPV
– Контрактор
(приватний
партнер)

Tarmac PFI Ltd (Будівельна
компанія) **32.5%**

Barclays Private Equity (Інвестор
в акціонерний капітал) **32.5%**

Innisfree Ltd (Інвестор в
акціонерний капітал) **25%**

United Medical Enterprises
(Постачальник обладнання) **10%**

Фінансові питання

- ❑ Чиста поточна вартість договору = 241 млн фунтів стерлінгів (понад 25 років зі ставкою дисконтування 3,5%)
- ❑ За 35 років після рефінансування цей показник зріс до 252 млн. фунтів стерлінгів
- ❑ Рефінансування означало зниження річної контрактної ціни на 2 млн. фунтів стерлінгів на рік
- ❑ Оплата приватному партнеру базується на доступності та продуктивності зі зваженими відрахуваннями (через критичність)
- ❑ За серйозних обставин приватний партнер може втратити 100% платежу

Платежі Приватному партнеру

Плата за доступність (Availability Payment)

= £879,000 на місяць

Плата за досягнення результаивних показників (Performance Payment)=

£441,000 на місяць

Загальна щомісячна плата =

£1,320,000 на місяць (орієнтовно 1.6 млн дол США)

- Ці ціни були зафіксовані в договорі на основі вартості грошей на момент підписання договору
- Виплати підвищуються щорічно на основі відповідного показника інфляції, опублікованого Національним статистичним управлінням
- Виплати передбачають, що немає відрахувань за погану роботу

Витрати на фінансування

- ❑ Витрати на фінансування цього проєкту становлять 39% від загальної ціни договору ДПП за 25 років
- ❑ Витрати на фінансування включають виплату капіталу та відсотків банкам, а також дивідендів акціонерам
- ❑ Загальні початкові інвестиції = **133,5 млн фунтів стерлінгів** (155 млн доларів США)
 - Банки: **98,2 млн фунтів стерлінгів = 73,5%**
 - Підрядники: **5,7 млн фунтів стерлінгів = 4,3%**
 - Зовнішні інвестори: **7,7 млн фунтів стерлінгів = 5,8%**
 - Продаж землі: **21,9 млн фунтів стерлінгів = 16,4%**
 - Всього - 133,5 млн фунтів стерлінгів = 100%**

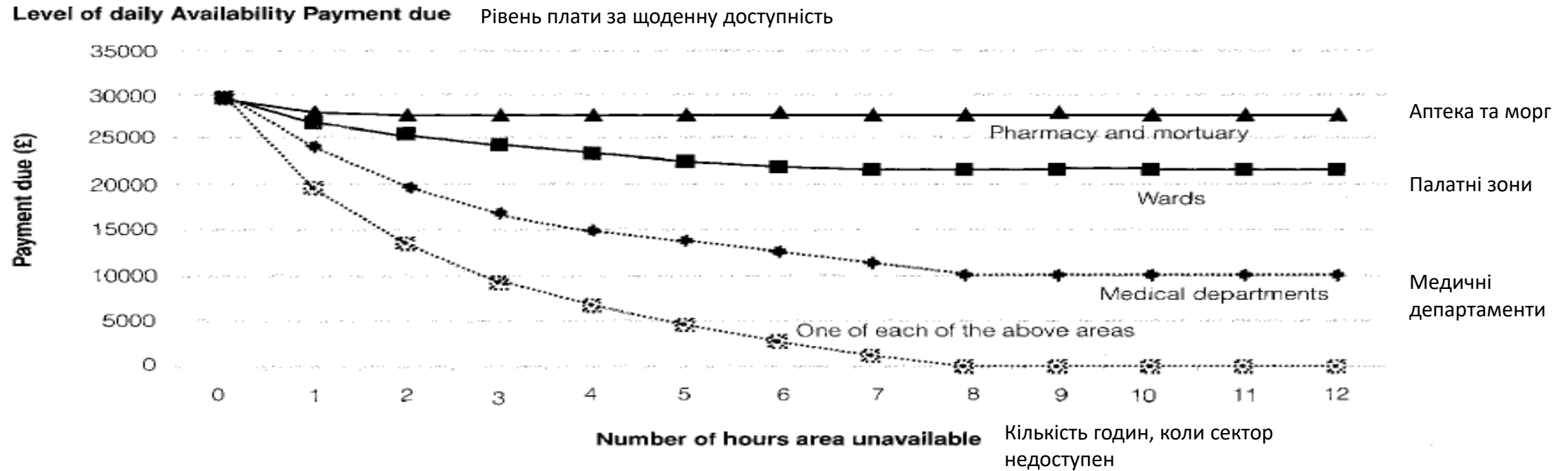
**Дефіцит чотири
мільйона фунтів
стерлінгів на рік у
бюджеті
Державного
партнера**

- ❑ З існуючого місцевого бюджету Управління охорони здоров'я потрібно було знайти **два мільйони фунтів стерлінгів**
- ❑ Центральний уряд пожертвував **один мільйон фунтів стерлінгів**
- ❑ З місцевого бюджету капітальних видатків було перераховано **один мільйон фунтів стерлінгів**
- ❑ Згодом рефінансування проєкту зменшило цей тягар на **50%**

Механізм оплати - Доступність

- ❑ Доступність оцінюється кожні 24 години
- ❑ Відрахування застосовуються лише до клінічних сфер (хоча зараз це не вважається хорошою практикою)
- ❑ Розглядаються три категорії об'єктів:
 - ❖ Медичні зони
 - ❖ Палатні зони (ліжка)
 - ❖ Допоміжні послуги, такі як аптека / котельня
- ❑ Якщо всі три ці зони стають недоступними протягом певного періоду часу, **оплата нульова**

Механізм оплати - Доступність



Note: The top three lines show the effect on the Availability Payment of an area in one of the categories being unavailable during a twenty-four hour period. The bottom line shows what happens if an area in each of the three categories is unavailable on the same day.

Source: The contract between Pentland and the Trust

Зауваження: Три верхні лінії показують ефект Плати за доступність за секторами однієї з категорій, які були недоступні протягом 24 годин. Нижня лінія показує, що відбувається, якщо у певній категорії всі сектори недоступні протягом одного дня

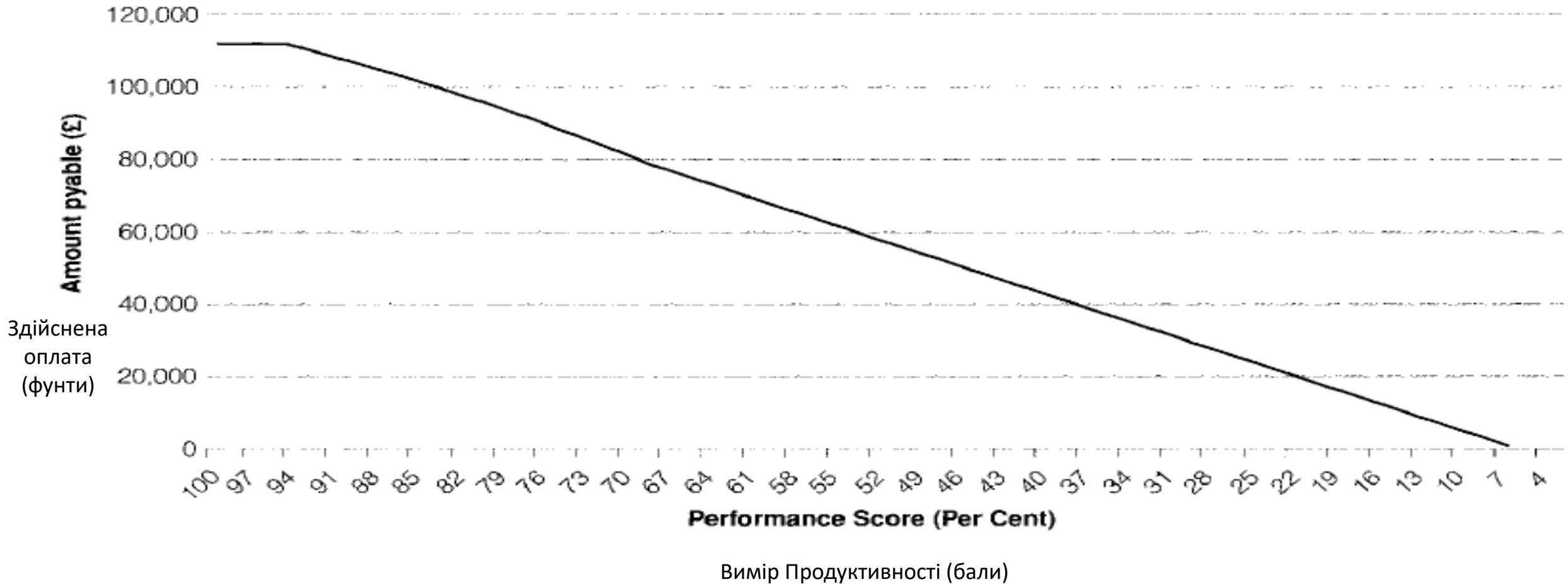
Механізм оплати – Продуктивність: встановлення рівнів обслуговування

- ❑ Державним партнером було встановлено необхідні рівні якості для семи переданих зон обслуговування
- ❑ Договір ДПП встановлював максимальну кількість балів, які можуть бути нараховані за кожну зону обслуговування
- ❑ У цьому проєкті нарахування балів було досить суб'єктивним
- ❑ Платежі за послуги можна переглядати кожні 5 років шляхом проведення порівняльного аналізу відповідно до ринкової вартості

Механізм оплати – Продуктивність (Приклад)

Щомісячна плата за Продуктивність щодо оплати носіїв, внутрішньої безпеки і транспорту

The monthly performance related payment for portering, internal security and transport



Механізм оплати – Продуктивність - 2

Базується на вже
вказаних семи
зонах
обслуговування

Фінансові
відрахування
лише в тому
випадку, якщо
показник
ефективності
падає нижче 95%

Нульовий платіж
у розмірі 6%

Розсунута шкала
зменшеної
оплати між цими
двома балами

Зовнішня підтримка та Радники

Вартість £2,4 млн (3,2 млн доларів США)

З яких юридичні та фінансові становили 2,1 мільйона фунтів стерлінгів

Початкова оцінка становила 300 тисяч фунтів стерлінгів

Оцінка юрисконсульта становила 200 тисяч фунтів стерлінгів, фактична вартість – 1,2 мільйона фунтів стерлінгів

Радників призначали без конкурсу

Впровадження та завершальна оцінка

Фактичне виконання Договору

Лікарню було завершено на два місяці раніше запланованого та в рамках бюджету за договором на проектування та будівництво з фіксованою ціною

Загалом від початку процесу до запуску ДПП пройшло 60 місяців проти 66 місяців традиційно

Загалом надання послуг було задовільним із низьким рівнем відрахувань на оплату

Державний партнер зміг отримати фінансову вигоду від рефінансування

**Чи була ця
лікарня проектом
ДПП із
співвідношенням
ціни та якості??**

Після початкових помилок кінцева конкурсна пропозиція була лише на 3% кращою, ніж PSC

Зміни в розподілі ризиків під час переговорів, ймовірно, ще більше зменшили це

Можливо, деякі інші витрати були занижені, а вигоди – завищені

Чому це могло статися??

Допущені помилки / Вивчені уроки - 1

1. *Занепокоєння лікарів щодо розмірів нової лікарні були недостатньо почуті.* Вони виявилися праві

2. *Прислухайтеся до побоювань та порад користувачів та експертів із надання послуг.* До учасників торгів висували нереальні вимоги, що призводило до втрати конкурентного тиску

3. *Зрозумійте вимоги учасників торгів, якщо ви хочете, щоб вони брали участь.* В економічному аналізі були допущені помилки

*Для перевірки та підтвердження припущень і даних слід використовувати незалежну експертну оцінку. Бізнес-кейс для проекту не підтримувався та не розроблявся під час підготовки проекту. Це могло виявити проблеми з *vft*. Бізнес-кейс має бути динамічним документом аж до фінансового закриття*

Допущені помилки / Вивчені уроки - 2

Уряд зробив стратегічну помилку, не переконавшись, що кількість проєктів ДПП у сфері охорони здоров'я, які одночасно закуповуються, відповідала можливостям постачальників. Це призвело до втрати конкурентного тиску в цьому випадку та інших подібних проєктах на даний момент. Загалом це, ймовірно, призвело до додаткових витрат для органів охорони здоров'я через втрату вартості ціна/якість у ряді проєктів

Стратегічне планування має здійснюватися для того, щоб гарантувати, що потенціал постачальників може реально відповідати вимогам проєктів

Питання