

Институциональная реформа и связь с
улучшенным управлением активов.
Как разные модели контрактов способствуют
улучшению управления активами.



14-ое заседание Координационного комитета по транспортному сектору
(ККТС)

Программы Центральноазиатского регионального экономического
сотрудничества

27-30 апреля 2015 года
Улан-Батор, Монголия

Д-р Айан Гринвуд

Концептуальная модель УДА



© Copyright 2014 Institute of Asset Management (www.theIAM.org/copyright)

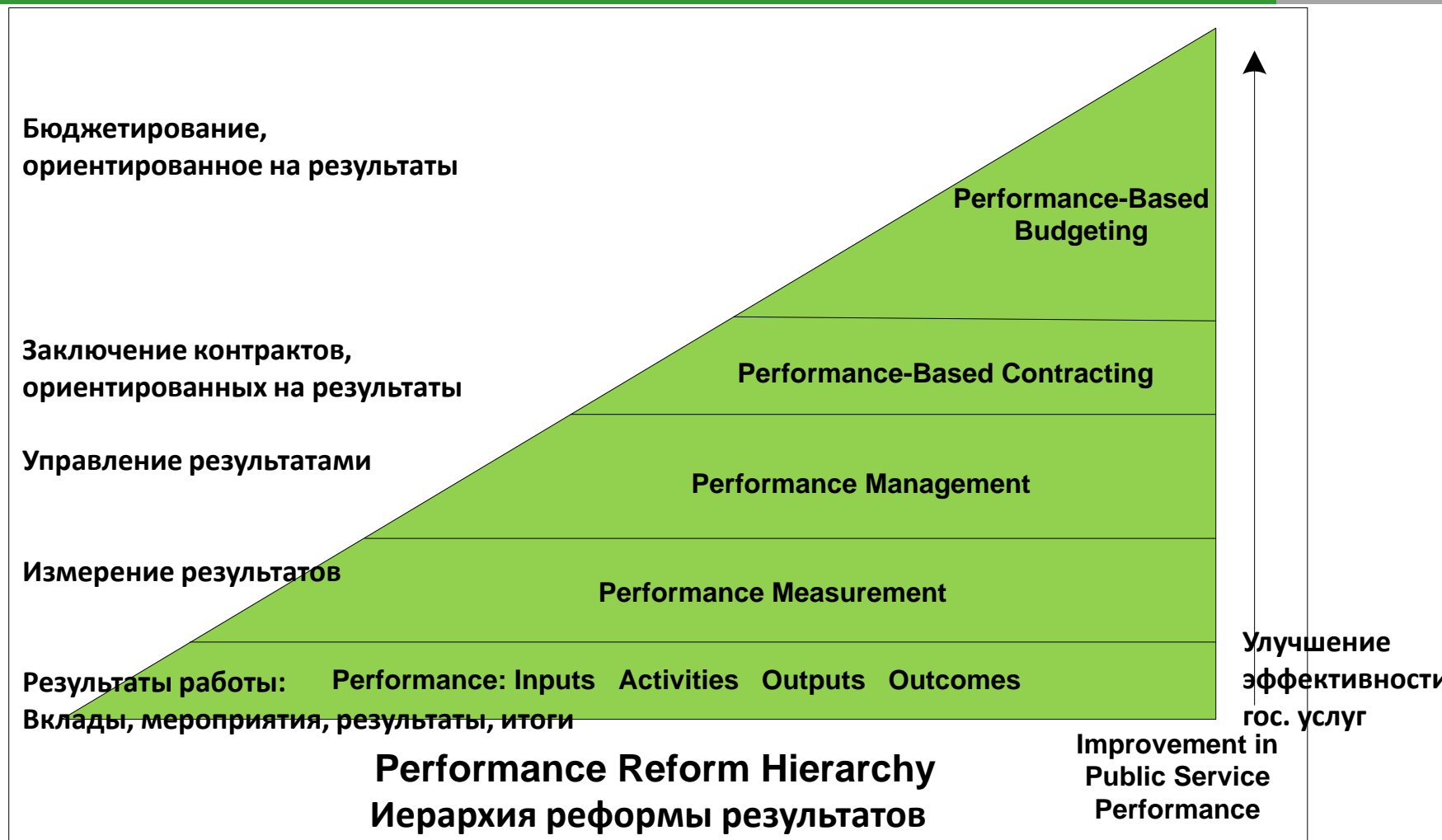
Источник: Институт управления активами www.theiam.org

Способствующие факторы – организация и люди

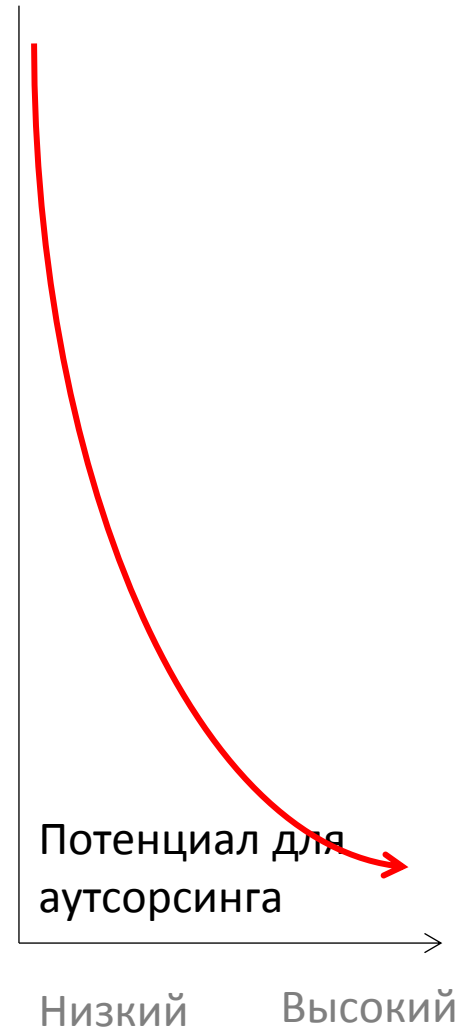
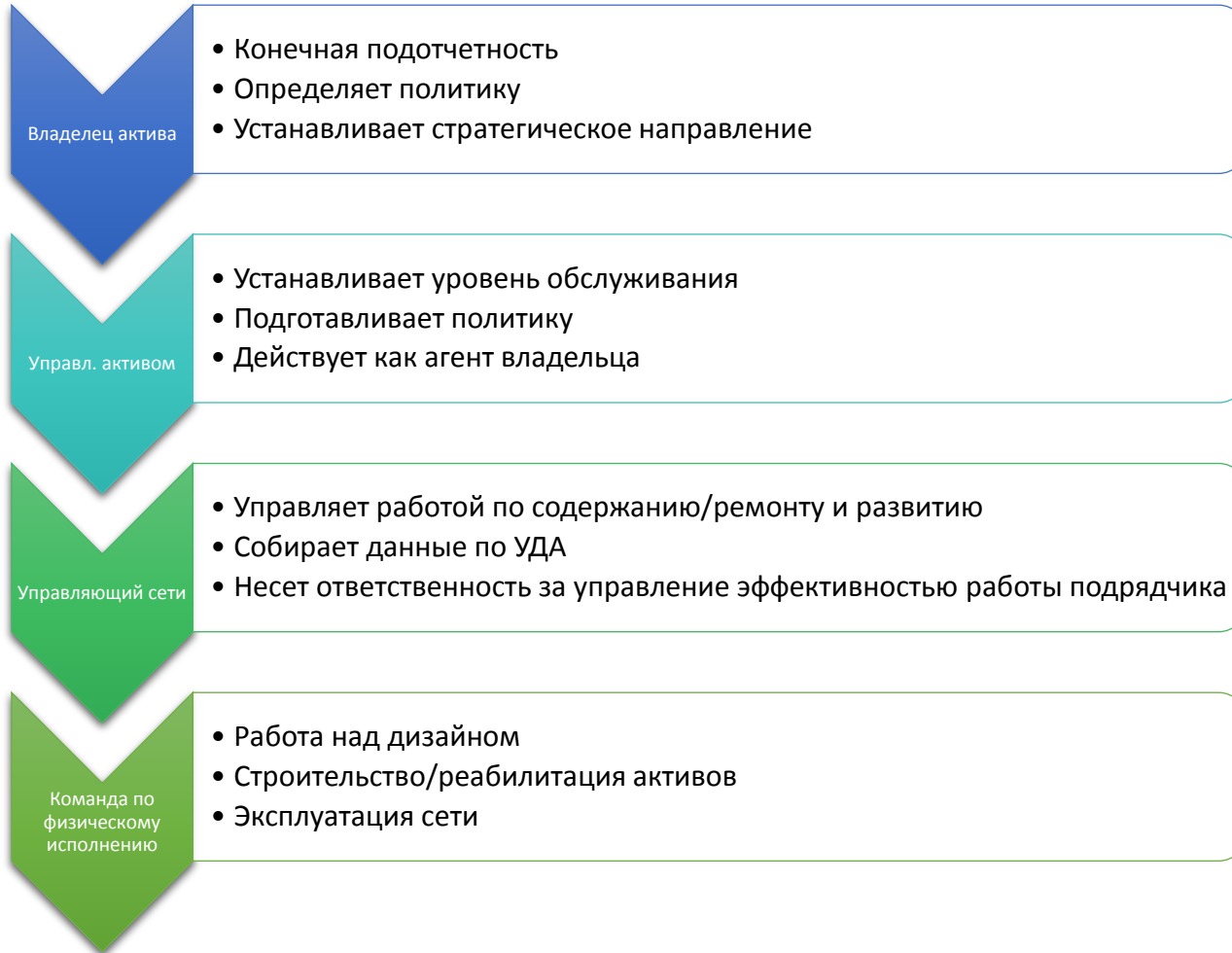
- Управление закупками и цепочкой поставок
- Лидерство в управлении активами
- Организационная структура
- Организационная культура
- Управление компетенцией



Реформа государственного сектора

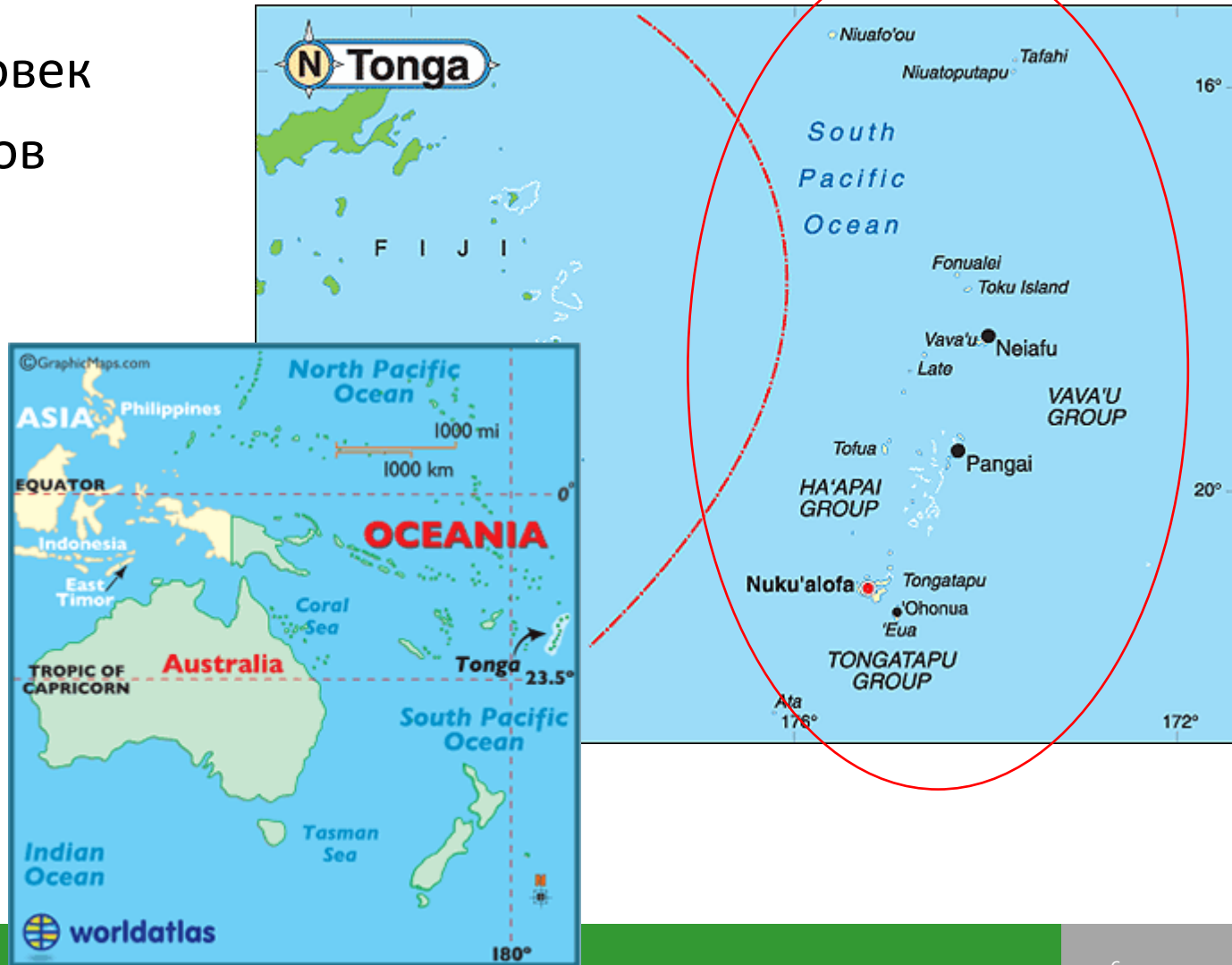


Разделение ролей



Практический пример Королевства Тонга

- 120 000 человек
- 100+ островов
- Маленькая экономика



Ситуация с транспортом в Тонга

- **Наземный транспорт:** отсутствует надлежащее управление активами и нет устойчивого механизма финансирования, дороги в таком запущенном состоянии, что не только затраты правительства на ремонт стали более высокими, но стали чрезмерными и затраты на ремонт автотранспортных средств;
- Из-за ненадлежащего управления активами ухудшилась ситуация в секторе **гражданской авиации**, таким образом, не исполняются международные требования по безопасности, что поставило под угрозу туристический рынок и репутацию страны; и
- **Морской транспорт:** Не обеспечиваются безопасность морского сектора и регулятивный надзор, на что указывает показатель гибели людей (74 человека) в результате крушения пассажирского парома «MV Princess Ashika» в 2009 году.

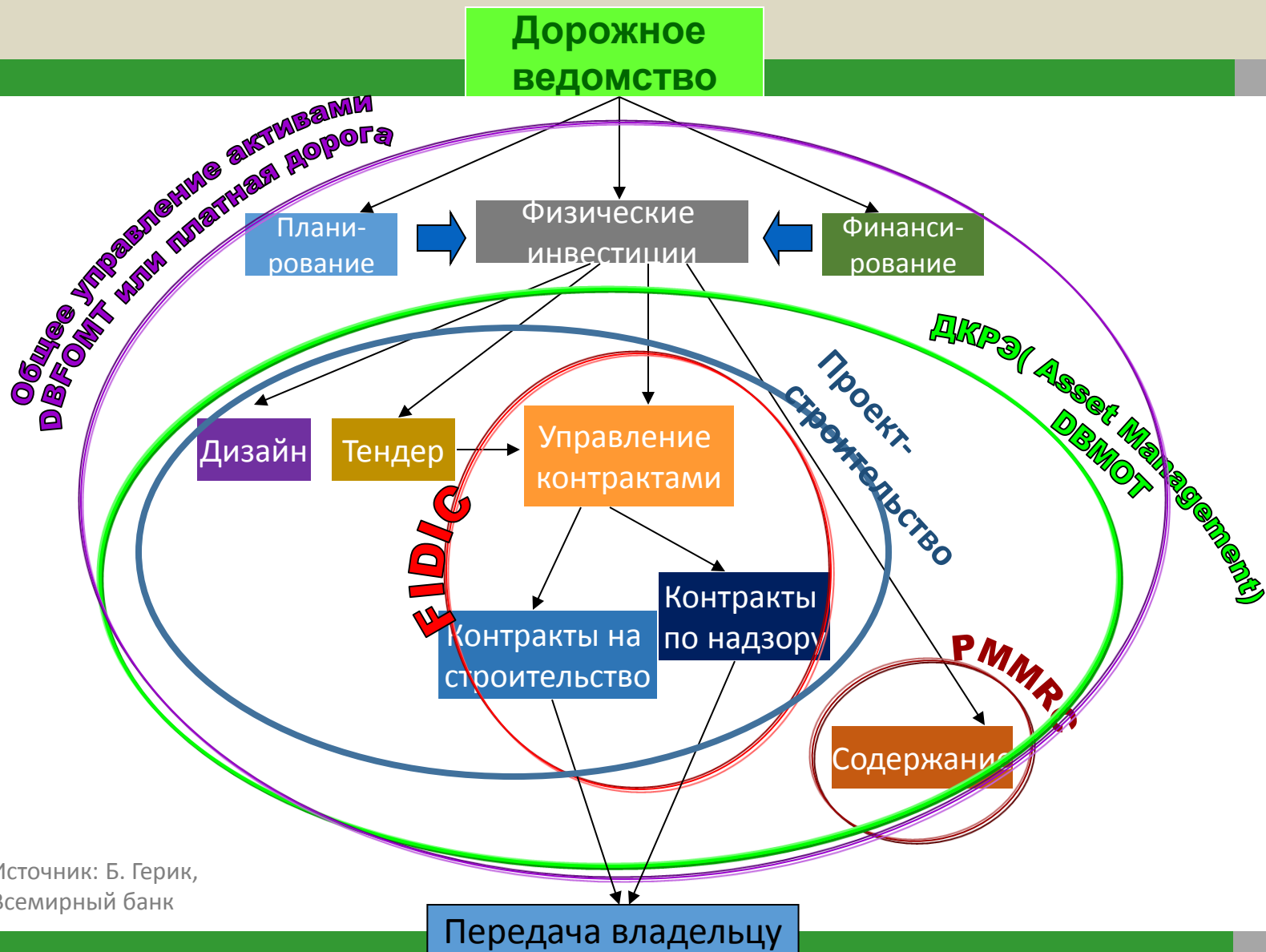
Как отреагировала Тонга

- Организационная реструктуризация МП, включая инициативы с целью концентрации на основных функциях и передачи не-основной деятельности частному сектору (создание рабочих мест), и другие соответствующие министерства
- Законодательные реформы для проведения различия между ролями и обязанностями и четкого определения ответственности
- Передача технических знаний по всем аспектам транспортного сектора Тонга
- Сбор улучшенных данных для принятия решений
- Техническая поддержка морскому сектору для усиления аспектов госуправления и политики, развития потенциала сектора и усовершенствования ключевых объектов инфраструктуры для исполнения требований Международной морской организации
- Развитие Фонда по содержанию автодорог, чтобы обеспечить долгосрочную финансовую жизнеспособность сети а/д и отрасли, которая ее содержит
- Инвестиции в реабилитацию многих километров дорог страны, включая инновационные решения по покрытиям, которые ранее не использовались в Тонга
 - Развитие отрасли подрядчиков
- Инвестиции в морскую инфраструктуру, включая предоставление помощи в области навигации и портовые работы
- Инвестиции в средства аэронавигации, пожарную и спасательную службы, объекты безопасности и транзита, чтобы страна могла соответствовать международным требованиям в области гражданской авиации.

Этапы успеха в Тонга

- Конец 2000-х
 - Фактически ничего не делалось – отсутствие средств, оборудования и материалов
- 2010 год
 - Работа партнеров по развитию с Тонга для согласования пути для продвижения вперед
- 2010-13 гг.
 - Реструктуризация МП
 - Развитие отрасли подрядных а/д работ
 - Реализация более устойчивой модели финансирования
- 2013 год
 - Была создана культура «управления активами»
 - МП было признано Институтом управления активами (Великобритания) в качестве первого кандидата для вручения их международной награды за достижения в области УА.

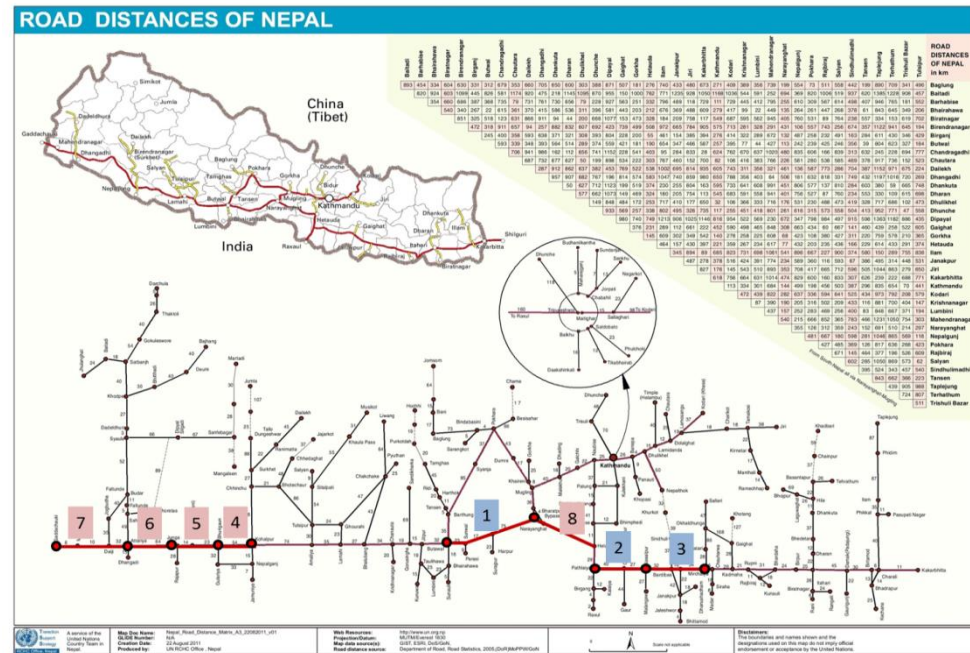
Варианты а/д подрядных работ



Источник: Б. Герик,
Всемирный банк

Практический пример: Непал

- Имел традиционный подход к содержанию а/д
 - Отдел по ремонту а/д контролировал всю деятельность
 - Ежегодные контракты на текущий ремонт и замену покрытия
 - Усиленный отдел по ремонту (УОР)
- Опробовал КСДОР в 8 контрактах
 - 2003-2012 гг.
 - Контракты сроком на 3-5 лет



Практический пример: Непал

Текущие проблемы у УОР

- **Текущий ремонт:**

- Общее восприятие о снижении производительности рабочих ДЭУ,
- Не установлены конкретные стандарты по эффективности работы и нельзя легко модернизировать стареющую рабочую силу.

- **Периодический ремонт:**

- Задержки в закупках
- Нежелание подрядчика осуществлять работу циклами, как требуется в рамках контракта
- Из 34 отделов ДУ только 2 завершили объем работ по контракту на 100%, при этом некоторые – только на 55%

- **Плановый ремонт:**

- Задержки в закупках
- Плохое качество работы подрядчиков с точки зрения исполнения работы своевременно и качественно
- Обычная практика у подрядчиков отставать на 1-2 года в исполнении работ по контракту, при этом некоторые могут отставать и на 3-4 года.

Практический пример: Непал

Текущие проблемы (продолжение)

- Проблемы управления содержанием и ремонтом включают:
 - Неадекватные (или отсутствующие) инструменты планирования
 - Неадекватность бюджета
 - Задержки в закупках
 - Плохое качество работы подрядчиков
 - Слишком короткие сроки по контрактам, что не дает достаточных возможностей подрядчикам инвестировать в новое оборудование
 - Неадекватный надзор со стороны ДУ
 - Слабые механизмы управления

Практический пример: Непал

Оценка готовности к ДКРЭ (OPRC)

Важный фактор успеха	Ситуация в Непале во время пилотных испытаний
Институциональная приверженность дорожного ведомства:	Требование, все стороны вовлечены в определение пробной модели КСДОР
Финансовый:	Обеспечение финансирования, получаемого через RBN.
Юридический:	Выполнен, так как 8 предыдущих контрактов указали на отсутствие юридических препятствий.
Институциональные знания как в транспортных ведомствах, так и в кредитных институтах:	Общее понимание КСДОР было относительно слабым как у ДУ, так и подрядчиков. Оно было также слабым у консультантов, хотя они не использовались активно ни ДУ, ни подрядчиками.
Процесс торгов:	На основе пилотного КСДОР, когда подрядчик был отобран на основе самой низкой цены, без конкретного требования в отношении опыта по ДКРЭ (или аналогичного опыта).
Измерение эффективности:	Было отмечено, что измерение эффективности было трудно отслеживать и оно не охватывало все важные аспекты.
Оплата по результатам:	Хотя был сделан ряд вычетов при оплате, это не привело к нужным конечным результатам, поэтому, вероятно, они требуют доработки.
Распределение риска:	Не выполнено, так как контракт возложил все риски на подрядчика.
Сроки:	Первый пилотный проект был реализован в течение 18 месяцев после его первого предложения.
Достаточная техническая поддержка в процессе реализации	Не предоставлялась
«Контроль» занижения цен	Не учитывался, так как тендерное предложение было по низкой цене
Контроль минимального уровня работ по усовершенствованию	Неприменимо

Практический пример: Непал

Взгляд на КСДОР изменился с течением времени

- Были проблемы с пилотными попытками
 - Мнение, что в то время УОР был лучшим вариантом
 - Ретроспективно – сейчас бы предпочли проблемы КСДОР, а не текущие проблемы УОР.
- Позитивная поддержка на всех уровнях для повторного внедрения КСДОР, если можно преодолеть предыдущие недостатки.

Аспекты для рассмотрения при аутсорсинге

- Способность четко определять и измерять ожидания в отношении эффективности работы
- Распределение уровня риска
- Рынок подрядных услуг и его потенциал
- Потенциал и ресурсы для мониторинга и обеспечения исполнения требований по контракту
- Определенность финансирования
- Законодательные ограничения

Контракты, ориентированные на достижение результатов (КОР)

- Контракты, ориентированные на достижение результатов (КОР) , имеют следующее определение

“вид контракта, по которому оплата за получаемый результат четко привязана к успешному выполнению или превышению четко определенных индикаторов эффективности работы”

Станкевич, Куреши и Кейроз, 2005

- «Дорожный контракт, ориентированный на результат и эффективность» (ДКРЭ) Всемирного банка – это форма КОР, которая хорошо подходит для улучшения УДА

Хорошая реализация КОР требует

- Знаний об активах
- Определения уровня услуг и измерения эффективности
- Знаний о рисках и распределения рисков
- Четких руководящих принципов аудита
- Знания о последствиях несоблюдения, связанных с воздействием на собственника (не только издержек, возлагаемых на подрядчика)
- Знаний о стоимости предоставления услуги

....Что очень схоже с аспектами УА!

Причины для использования модели КОР

- Определенность затрат
- Доступ к финансам для исполнения невыполненной работы
- Управление рисками (в частности финансовыми)
- Исключение обновления инфраструктуры из «политического пейзажа».

Типы моделей КОР

- КОР для не асфальтированных дорог
- Для асфальтированных дорог в целом в плохом-удовлетворительном состоянии (DBMOT КОР)
- Для асфальтированных дорог в целом в хорошем-отличном состоянии (КОР для управления сетью)

Управление КОР

- Основной фокус на управлении итогами (конечными результатами) посредством изучения данных
 - Вторичный – подтверждение во время полевых визитов, чтобы убедиться, что данные верны!
- Контрактные требования должны быть простыми и ясными
 - Когда возможно, исключайте критерии, основанные на времени
 - Можно использовать «выбоин на км» вместо «часов за одну выбоину»
 - Можно использовать «определенный объем мусора на км, вместо «дней, сколько мусор пролежал»
- Убедитесь, что вы получаете данные
 - Передача риска – это не одно и то же, что и уклонение от обязанностей!

Преимущества

- Потенциальное сокращение затрат
- Улучшенный или более последовательный уровень услуг (может стоить больше)
- Передача риска подрядчику, тем самым обеспечивая уверенность в отношении затрат для ведомства
- Обеспечение соответствующего уровня многолетнего финансирования
- Больше инноваций как результат того, что у подрядчика в рамках КОР есть финансовый стимул
- Улучшенное управление активами со стороны, как подрядчика КОР, так и дорожного ведомства
- Осознанное фокусирование ресурсов на долгосрочных потребностях актива
- Снижение (или исключение) уровня коррупции

Недостатки

- Более дорогостоящий процесс закупок для участников тендера
- Сложность тендерных предложений также увеличивает время оценки и требования к навыкам со стороны дорожного ведомства
- Потенциально более длительный процесс закупок
- Увеличенные затраты на получение хороших данных
- Потенциальное снижение конкуренции
- Потенциальная утрата контроля и гибкости со стороны ведомства.

Практический пример: Нигерия

- Ограниченный (практически отсутствующий) предыдущий опыт
- Отсутствие легкого доступа к внешним советникам
- Были вынуждены учиться на своих ошибках
 - Консультант по мониторингу провел внутренние семинары, используя те материалы, который он смог найти, затем поделился ими с другими
- Но основные лица на всех уровнях не менялись – значительная устойчивость
 - Некоторые были вовлечены в эту работу с середины 2000-х

Практический пример: Нигерия

- Выгоды для сообщества намного превзошли ожидания
 - Потенциал и доходы сельского хозяйства превысили ожидания
 - Увеличилась стоимость земли
 - Новое строительство, новые фермы, поселки, пр. – рыбные хозяйства, птицефермы
 - Письма от сообщества с благодарностью за улучшение дорог
 - Увеличенные потоки движения



Цепочка реализации КСДОР



- Идея КОР как средство для содержания сети получает поддержку в рамках ведомства. На практике это зачастую осуществляется посредством поощрения со стороны финансирующего ведомства.

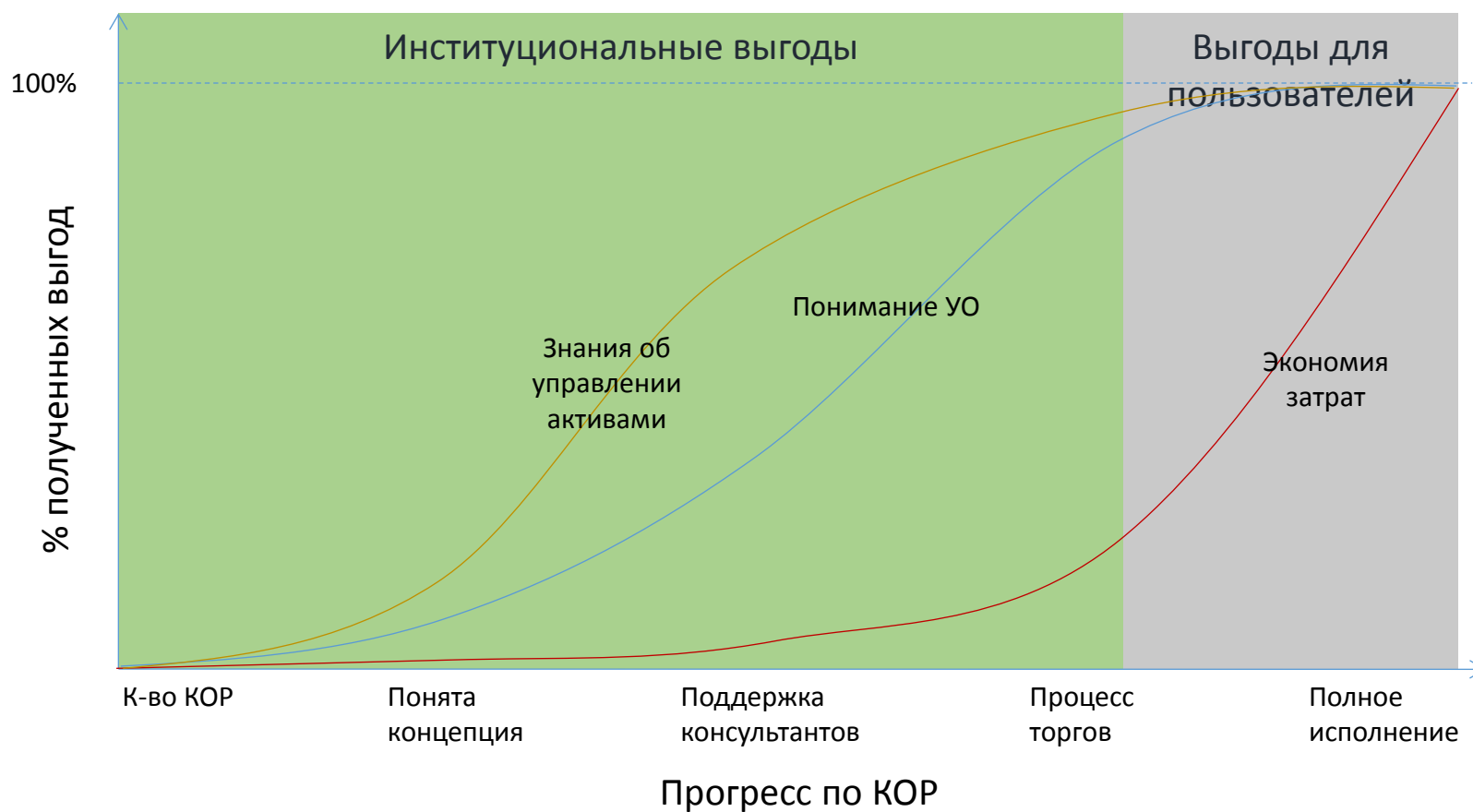
28 апреля 2015 г.

- Вовлекались внешние консультанты-советники с опытом в области КОР, чтобы оказывать поддержку процессу. Включает подготовку контрактных документов для КОР.

- Процесс приглашения для участия в тендере и оценка посредством отбора предпочтительного поставщика в рамках КОР.

- Завершение контрактных работ в рамках КОР.
- Мониторинг собственными силами или третьей для обеспечения соблюдения требований.

Многие выгоды от процесса



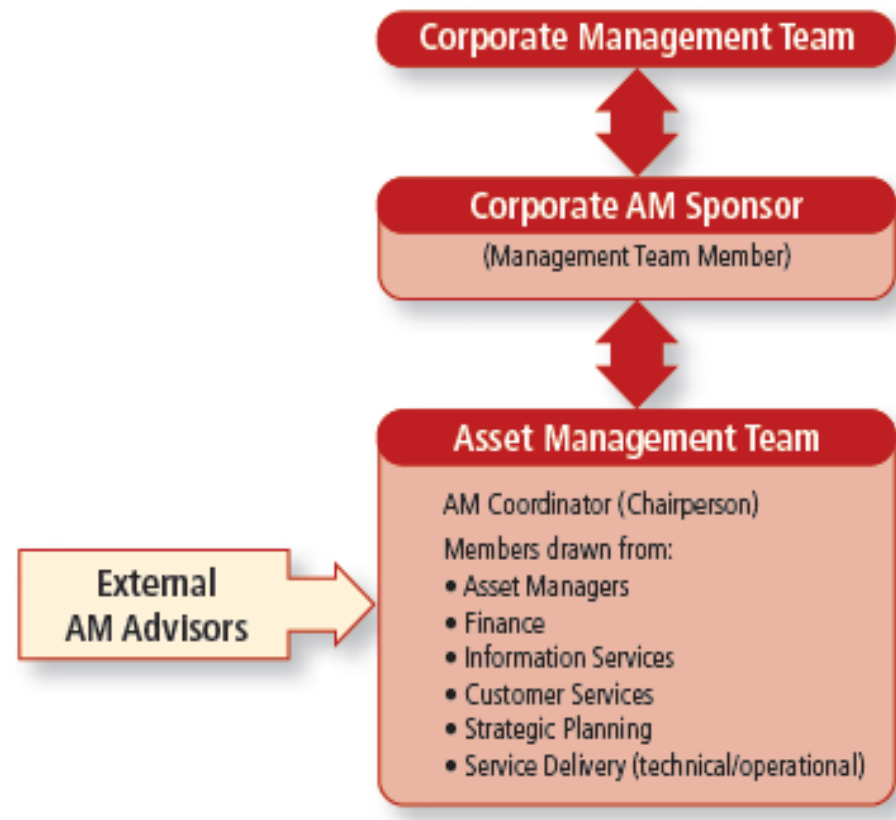
Основные аспекты по ДКРЭ

- Хорошее УА должно быть главной целью любой модели контракта
- ДКРЭ могут способствовать изменению парадигмы у всех сторон – необходимо добиваться хороших итогов по УА
- Необходимо тщательно управлять цепочкой полной реализации
- Существуют преимущества и недостатки и ДКРЭ не является решением для каждого сценария.

Организационная структура для оказания поддержки УДА

Управление и координация

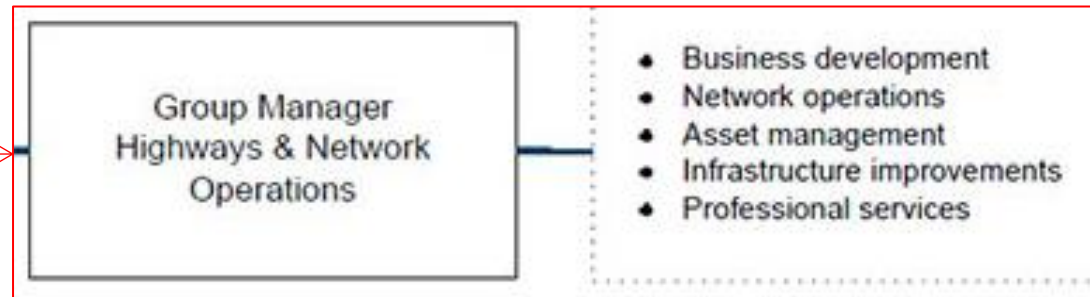
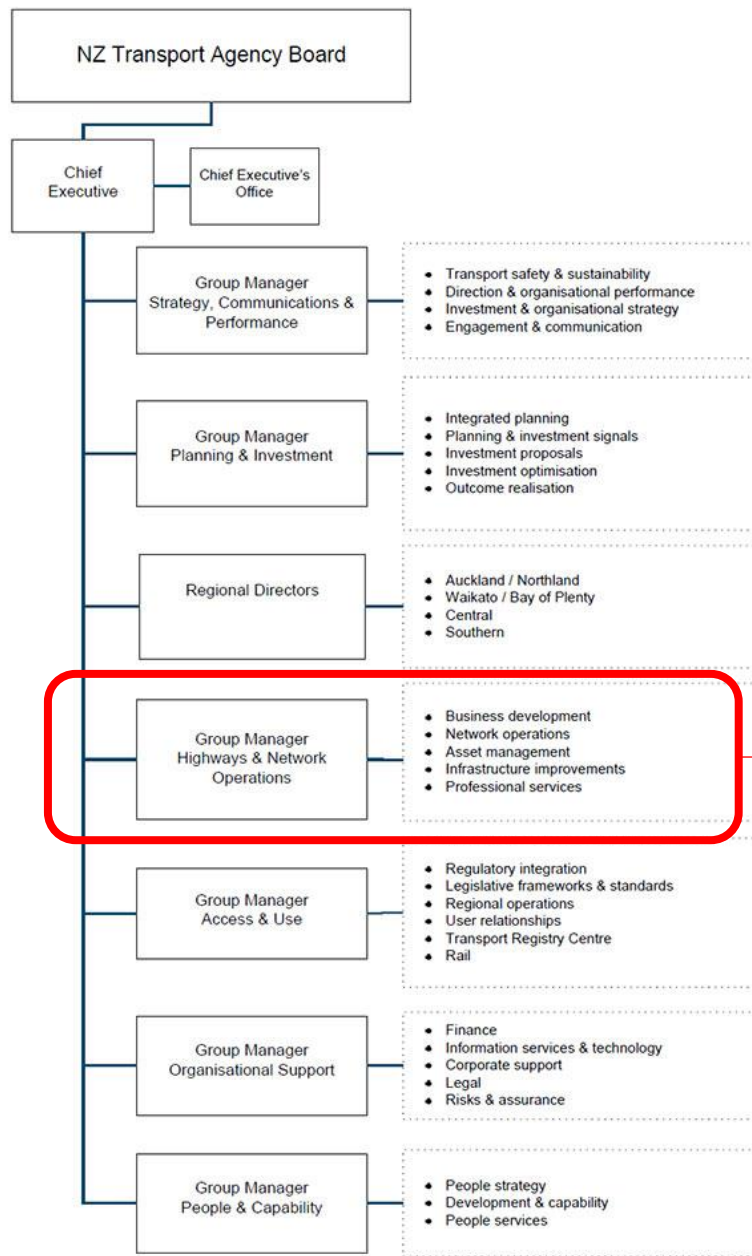
- Управление активами – это функция организации, в не отдельного лица или команды



Место команды по УДА

- Очень важно, чтобы команда по УДА пользовалась поддержкой со стороны высокопоставленных лиц
- Необходимо, чтобы команда играла центральную роль, имела достаточное влияние и возможность контролировать
- Многие дорожные органы имеют схожую структуру:
 - Команда, которая управляет существующими активами
 - Команда, которая управляет строительством новых активов
 - Команда, которая занимается вопросами перевозок по сети
 - Вспомогательные функции (финансы, ЧР, пр.)
- Команда по УДА обычно «сидит» вместе с командой, которая управляет существующими активами
- УДА – осуществляет мероприятия по всей организации, при этом команда по УДА является координатором и направляет эти мероприятия
 - Тем же образом, каким обычно реализуются вопросы ОК и ЗиБ

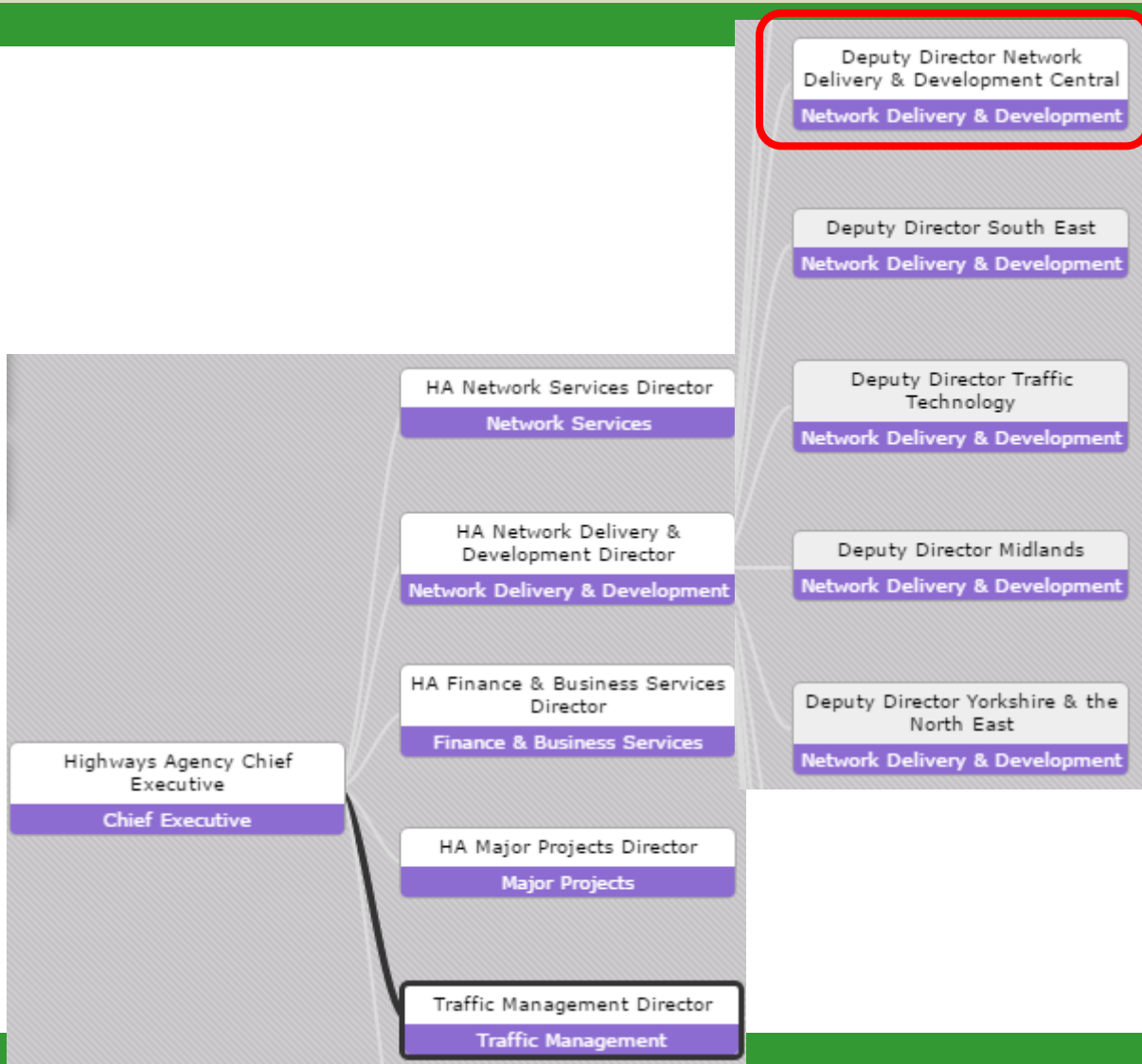
Транспортное ведомство Новой Зеландии (NZTA)



Руководитель группы
Эксплуатация автодорог и
а/д сети

- Развитие бизнеса
- Операции сети
- Управление активами
- Усовершенствование инфраструктуры
- Профессиональные услуги

Автодорожное ведомство Англии



Достижение результатов программ, систем и услуг по вопросам управления активами, управления сетью, управления эффективностью работы с целью содействия содержанию дорог, обновлению и усовершенствованию SRN на региональном и национальном уровнях.

Спасибо

Д-р Айан Гринвуд

BE(Civil), PhD(Eng), FIPENZ(Civil), CPEng(NZ)

Консультант по управлению инфраструктурными активами

lan.greenwoodnz@gmail.com