

УДК 351.331

В. Струкова

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Розглянуто проблеми класифікації ризиків державно-приватного партнерства та механізмів управління ними з боку державного партнера, а також сучасні проблеми та перспективи розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Обґрунтовано необхідність розроблення та впровадження механізмів державного управління ризиками ДПП на основі запропонованої їх класифікації.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проект, ризик, управління, класифікація, стадії.

Застосування державно-приватного партнерства (далі – ДПП) набуває все більшого значення у розвитку та реалізації різноманітних проектів співпраці державного і приватного секторів економіки. Водночас, аналіз стану застосування ДПП як в Україні, так і за кордоном, показує, що не всі такі проекти можуть претендувати на успіх, оскільки на це впливає значна невизначеність, яка обумовлює наявність ризиків проектів ДПП. Здійснення комплексного аналізу ризиків, а потім прийняття відповідних дій, які нейтралізують їх наслідки, усувають більшість критичних факторів, що сприяє успішній реалізації проектів ДПП.

Проблеми ризиків та їх місце в управлінні проектами ДПП широко обговорювалися багатьма дослідниками, серед яких хотілося б відзначити таких зарубіжних авторів, як: Акінтоя, Лам, Лі, Хардкастл, Чжан, Чоу та інші. Серед вітчизняних дослідників, проблемам ризиків ДПП певну увагу приділили Н. Безбах, Н. Бондар, Н. Піроженко та інші. Тим не менше, існуючі публікації не в змозі забезпечити інтегроване рішення для управління ризиками, яке поєднувало б у собі аналіз ризиків та заходи держави по їх розподілу у середовищі проектів ДПП.

Мета статті – виявлення основних проблем, пов’язаних із ризиками державно-приватного партнерства і формування механізмів державного управління цими ризиками.

Вся концепція державно-приватного партнерства є одним із напрямків державної політики, орієнтованим, з одного боку, на вирішення фінансових проблем у створенні і розвитку суспільно значимих об’єктів та послуг, а з другого – на використання ресурсів і досвіду управління приватного сектора з метою підвищення їх ефективності, економічності та якості.

В процесі діяльності, пов’язаної з підготовкою та реалізацією проектів державно-приватного партнерства, виникають різноманітні ризики, тобто непередбачувані варіації, які можуть призвести до виникнення неочікуваних результатів. У методиці виявлення ризиків, пов’язаних із державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України № 232 від 16.02.2011 р., ризик визначається як “можлива подія, дія та/або бездіяльність партнера, що можуть призвести до негативних наслідків” [1].

Існують різні підходи до визначення і класифікації ризиків ДПП. Російський дослідник Т. Бондар пропонує виділяти три групи ризиків проектів ДПП, UNIDO –

п'ять [2, 3]. Такі відомі дослідники, як Б. Лі, А. Акінтоя та С. Хардкастл класифікують ризики проектів ДПП по-іншому [4]. Макрорівень – це ризики на рівні зовнішнього середовища. Основна увага тут повинна приділятися змінним національного або галузевого рівня. Ризики на цьому рівні часто пов'язані з політичними, правовими, економічними і соціальні умовами.

Мезорівень – це ризики на рівні проекту, вони становлять проблеми реалізації проекту ДПП, такі як попит проектування, місцезнаходження об'єкта, проектування, будівництва і технологій тощо.

Мікрорівень – ризики, які виникають від протиріч між державним та приватним секторами в процесі управління проектами ДПП. Найбільш поширеною причиною для виникнення цієї категорії ризиків є те, що державний сектор несе соціальну відповідальність, а приватний сектор переважно керується інтересами прибутку. У табл. 1 наведено список факторів ризиків, пов'язаних із проектами ДПП, які можуть бути класифіковані за макро-, мезо- та мікро- рівнями.

Таблиця 1

Перелік факторів ризиків проектів державно-приватного партнерства

Рівень ризиків	Фактори ризиків	
Макро	Політична нестабільність і нестабільність державної політики. Нестабільність уряду. Експропріації та націоналізація. Корупція. Макроекономічні показники. Нерозвиненість фінансового ринку. Інфляція і коливання відсоткової ставки. Зміни валютного курсу. Нормативно-правові зміни	Зміни законодавства. Зміни в податковому регулюванні. Соціальна нестабільність. Зміни галузевих норм. Недостатність/низька кваліфікація трудових ресурсів. Недостатність природних ресурсів. Форс-мажор. Відсутність стабільної валюти. Неможливість обміну валюти
Мезо	Неякісний відбір проектів. Малий попит на результати проекту. Проблеми землеволодіння. Недофінансування проекту. Неякісне проектування. Проблеми дизайну. Перевитрати будівництва	Затримки у будівництві. Затримки у постачанні. Ризик зміни дизайну. Низька технологічна якість. Географічні умови. Перевитрати коштів. Низька продуктивність. Низький рівень обслуговування
Мікро	Перевищення вартості проекту. Неадекватні можливості приватної сторони. Ризик неефективності приватного партнера. Ризики деліктної відповідальності. Криза персоналу	Зміни у договорі. Неадекватний розподіл обов'язків і повноважень. Затягування процесу прийняття рішень урядовими структурами. Різниця в методах роботи і ноу-хау. Боротьба за владу. Надійність і кредитоспроможність уряду

Загалом, позитивно оцінюючи вищезазначений підхід, вважаємо за доцільне ввести ще один – найвищий рівень – мега- рівень. На нашу думку, потреба у введенні цього додаткового рівня обумовлюється тим, що він характеризує і тісно пов'язаний з головною

метою державно-приватного партнерства – задоволенням суспільно значимих потреб. На цьому рівні держава виключно відповідає перед суспільством за результативність ДПП і, відповідно, тільки вона бере на себе ризики, якими є: ризик вибору партнера та ризик вибору моделі ДПП.

Враховуючи викладене вище, пропонуємо наступну класифікацію рівнів ризиків проектів державно-приватного партнерства, подану на рис. 1.

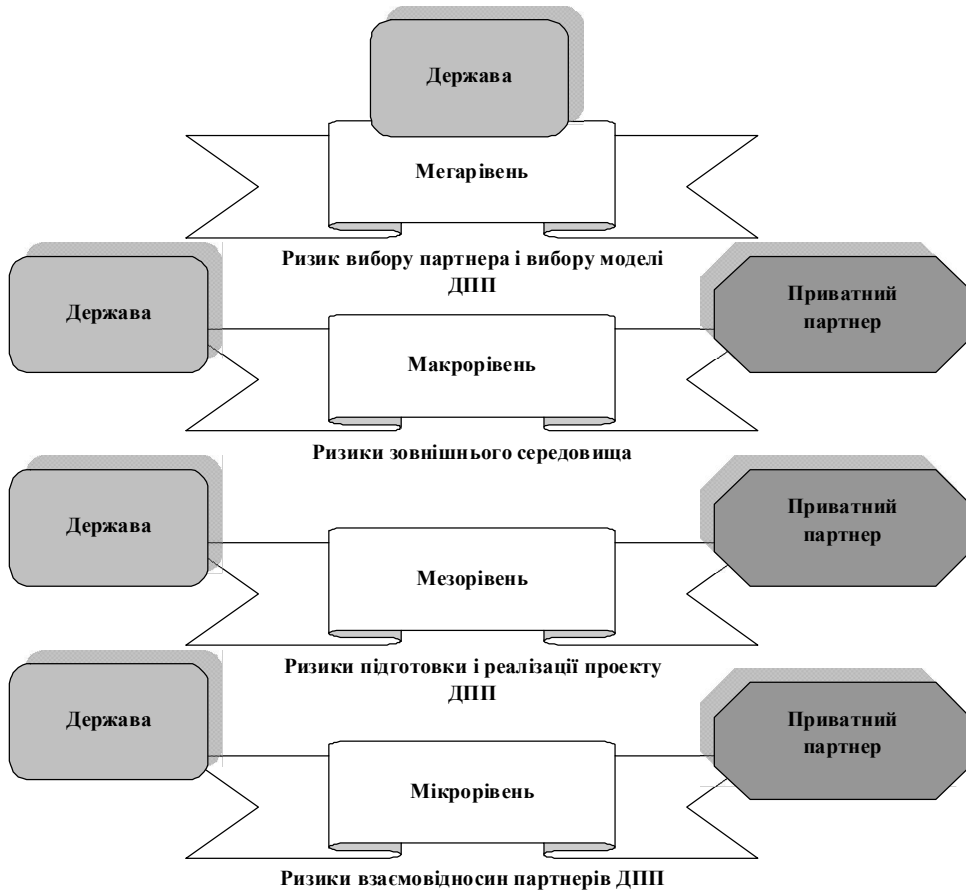


Рис. 1. Рівні ризиків державно-приватного партнерства

Як видно з рис. 1, на мегарівні виділяються два види ризиків, які бере на себе виключно державний партнер. Потім іде макрорівень, на якому існує можливість виникнення групи ризиків зовнішнього середовища (політична і державна нестабільність, макроекономічні показники, нерозвиненість фінансового ринку, інфляція і коливання процентної ставки, зміни валютного курсу, зміни в податковому регулюванні, соціальна нестабільність, форс-мажор, кризові явища загальносвітового порядку тощо). До мезорівня належать ризики, пов'язані з підготовкою і реалізацією конкретного проекту ДПП (неякісний відбір проектів, проблеми землеволодіння, недофінансування проекту, неякісне проектування, перевитрати будівництва, низька технологічна якість, низька

продуктивність тощо). Мікрорівень включає в себе ризики, пов'язані з відносинами між державним і приватним партнерами (ризик неефективності приватного партнера, неадекватний розподіл обов'язків і повноважень, затягування процесу прийняття рішень урядовими структурами, різниця в методах роботи і ноу-хау, боротьба за владу в рамках проєкту тощо).

Розподіл ризиків є тим, що відрізняє ДПП від інших форм залучення приватного сектора до процесу надання суспільних послуг. Керівний принцип розподілу ризиків ДПП полягає у тому, що ризики повинні бути покладені на того партнера, який в змозі забезпечити або їх уникнення, або знизити негативні наслідки виникнення ризиків.

Незалежно від структури проєкту або умов договору, уряд не може передати приватному партнеру в у підсумку відповідальність і підзвітність перед громадськістю за надання послуг, які той юридично зобов'язаний поставляти, або які він зобов'язався надавати. Уряд може впоратися з цією проблемою декількома шляхами. Він може надавати послуги безпосередньо населенню, здійснювати укладання контрактів тільки для надання посередницьких послуг (наприклад, надання послуг водопостачання). Крім того, уряд може укласти контракт із приватним партнером для надання послуг безпосередньо населенню від імені уряду і контролювати виконання цих послуг (наприклад, експлуатація платних доріг).

Будь-який проєкт державно-приватного партнерства проходить наступні стадії: ідентифікація проєкту; його підготовка; тендерна процедура; реалізація проєкту. На кожній із зазначених стадій, державна сторона повинна виконати певні дії, зокрема – й пов'язані з оцінкою і управлінням ризиків.

Найважливішими, на нашу думку, інструментами державного управління ризиками проєктів ДПП є нормативно-правове та інституційне забезпечення. Якщо на законодавчому рівні в Україні здійснено певні кроки регулювання заданої діяльності, то інституційна складова поки що не реалізована. Тому, для управління ризиками проєктів ДПП украї необхідно формування спеціальної проєктної групи відповідного державного партнера, яка б здійснювала необхідні роботи на всіх стадіях проєкту.

Головною метою стадії ідентифікації проєкту ДПП є визначення потреби у проєкті та виявлення найбільш придатної моделі ДПП для його реалізації. Основне питання, на яке потрібно дати відповідь на даній стадії – чи дійсно цей проєкт потрібний і відповідає потребам суспільства.

На цьому етапі проєктній групі необхідно зібрати якнайбільше інформації про майбутній проєкт, фокусуючи увагу на визначенні конкретних його цілей, можливих учасників проєкту і завдань державних органів у згаданому проєкті.

Виконання основної мети названого етапу робіт вимагає від робочої групи підготовку попереднього звіту по оцінці необхідності проєкту і можливості його реалізації.

В рамках такого звіту повинні бути відображені певні аспекти, подані нижче. Характеристики або умови проєкту ДПП: тут здійснюється оцінка суспільних потреб, тобто до чого призведе реалізація цього проєкту і як зміниться існуюча ситуація в напрямку “ідеального” варіанта. Вироблення варіантів рішень і їх оцінка: тут прогнозується, як можливі проєктні рішення сприятимуть виконанню пріоритетних потреб і здійснюється оцінка цих рішень.

Важливою складовою звіту є визначення проєкту, його мети і обсягу. Тут доцільно здійснити попереднє вивчення можливості виконання проєкту. Воно базується на таких економічних розрахунках, як: визначення загальних витрат протягом життєвого циклу

цього проекту (витрат на інвестиції, обслуговування, експлуатацію тощо); аналіз моделі доходів і трендів результатів проекту і потоків коштів протягом усього життєвого циклу проекту; оцінка вартості майбутніх доходів з використанням інструментів оцінки інвестицій тощо.

Важливою складовою попереднього звіту є соціально-економічний аналіз витрат і вигід, тобто аналіз того, чи обґрунтовані державні вкладення в проект. Соціально-економічний аналіз витрат і вигід є одним із важливих інструментів, який дає відповідь державі на питання необхідності і доцільності проекту ДПП. Аналіз витрат і вигід враховує весь комплекс впливів проекту на суспільство загалом – як на місцевому, так і на регіональному рівні. Такий аналіз також відповідає на запитання – наскільки виправдані вкладення державних коштів у проект з урахуванням всіх економічних витрат і вигід для суспільства і для його добробуту з економічної боку.

На етапі ідентифікації проекту ДПП важливим також є питання визначення джерел його фінансових коштів. При оцінці різних варіантів фінансування проекту робляться такі кроки: визначаються джерела коштів фінансування, здійснюється аналіз придатності проекту для фінансування за рахунок альтернативних джерел коштів; будується структура фінансування за рахунок різних джерел; фінансування вказує шлях виплати потрібних інвестицій. Загалом, модель джерел фінансування може включати одноразові або щорічні джерела коштів, які можуть бути використані на покриття щорічних витрат на експлуатацію і обслуговування, а також на обслуговування боргу (виплату відсотка і дивідендів).

Тут також потрібно здійснити аналіз можливості державного фінансування, в якому враховуються: попередні витрати і доходи (на основі попередньої оцінки можливості виконання проекту); очікуваний вплив на бюджет; оцінка навантаження фінансування проекту на бюджет. Вважаємо, що за цього необхідно враховувати те, що не зважаючи на те, що державно-приватне партнерство не є інвестиційною діяльністю у прямому сенсі цього значення, воно переслідує головну мету – реалізацію суспільних інтересів в умовах фінансових обмежень держави, віддача на вкладені гроші залишається головною рушійною силою проектів державно-приватного партнерства. І державна сторона також має враховувати майбутні доходи від реалізації проекту.

Таким чином, звіт про попередню оцінку проекту є узагальненням описаних кроків стадії ідентифікації і загалом становить загальну бізнес-модель конкретного проекту. Цей звіт також містить перелік і оцінку можливих ризиків мега- і макро- рівнів, передусім для державного партнера.

Наступною проектною діяльністю є стадія підготовки проекту. В її рамках основною метою є деталізація проекту ДПП і вибір найбільш оптимальної моделі реалізації. На даному етапі проект ДПП набуває статусу офіційного проекту. На стадії проект вивчається більш поглиблено і детально, зокрема визначається його належна організаційна структура.

В рамках організації проекту проектній групі (можливо із залученням зовнішніх консультантів на контрактній основі) необхідно чітко визначити такі аспекти: цілі і обсяги робіт; розподіл завдань, функцій звітності і повноважень; організаційні структури і структури прийняття рішень в рамках проекту; його бюджет.

Окремим і дуже важливим сегментом проектною документації є бізнес-модель, яка становить документальні обґрунтування для запуску робіт з проекту, які містять у собі витрати на розробку проекту і очікувані вигоди від його реалізації. Така бізнес-

модель надає первинну оцінку різних наявних варіантів робіт, задає напрямок для процесу прийняття рішень, а також є постійним орієнтиром для з'ясування того, наскільки поточні результати проекту відповідають загальним державним цілям і завданням загалом – тобто враховує і оцінює можливості виникнення ризиків макро- і мезо- рівнів.

Розробка бізнес-моделі проекту ДПП, як уже зазначалося, починається на стадії його ідентифікації у формі попереднього звіту і уточнюється надалі в ході життєвого циклу проекту. Після проходження етапу підготовки, бізнес-модель повинна довести, що пропонуване проектне рішення: задовольняє виявленим потребам; є посилюючим і в змозі забезпечити віддачу на вкладені гроші; є здійснюваним і досяжним у рамках визначеного періоду часу; було обране після оцінки ризиків і підбору підходящих варіантів рішень; є чітким у плані визначення успішності реалізації проекту; відповідає державній політиці; чітко визначає процес реалізації вигід проекту.

Перш, ніж переходити до стадії тендерної процедури, державний партнер може побажати провести консультації з різними учасниками ринку, щоб прояснити ситуацію з певними елементами цього проекту. Такого роду процес може істотно підвищити привабливість пропонуваного проекту для учасників ринку. Щоб уникнути суб'єктивізму, можна використовувати доступні джерела інформації та сучасні засоби аналізу, зокрема: інформацію про подібні виконані проекти; відомості про досвід потенційних партнерів; маркетингові дослідження відповідного ринку; оцінки експертів тощо. Крім того, можуть використовуватися різноманітні дослідні методи: консультації, опитування експертів; застосування фокус-груп; індивідуальні інтерв'ю; економічне і комп'ютерне моделювання тощо.

У ході тендерної процедури, економічні партнери інформуються про можливий проект і зацікавлені учасники одержують запрошення прийняти участь у тендерній процедурі. Мета цієї стадії полягає у тому, щоб обрати належного партнера і продовжити роботу по реалізації проекту. Тендерні процедури достатньо розроблені в Україні, тому у даному дослідженні ми не будемо їх деталізувати. Хотілося б лише підкреслити, що головним ризиком для державного партнера на цій стадії є ризик вибору належного партнера – тобто ризик мегарівня.

Однією з найважливіших стадій є стадія реалізації проекту ДПП. Вона враховує різні аспекти діяльності, кожному з яких притаманні власні ризики, на які необхідно зважати проектній групі. Одним із таких аспектів є управління контрактними роботами і відносинами. Тут потрібно враховувати особливості обраної моделі проекту ДПП, адже управління роботами з концесійного контракту відрізняється від управління роботами з контракту постачання та управління. Важливим у цих рамках є розподіл завдань і ризиків між приватним партнером і державною стороною, що вимагає зовсім іншого підходу з боку кожного з учасників контракту. Такий розподіл також вимагає особливих контрактних умов, які визначають права і обов'язки сторін проекту ДПП.

Організація належного управління контрактними роботами і відносинами – найважливіша умова для забезпечення успіху партнерських відносин сторін контракту.

Ще одним необхідним аспектом є моніторинг і оцінка ходу виконання проекту, який призначений для одержання уявлення про найкращі методи робіт і недогляди в ході реалізації проекту, які можуть призвести до виникнення певних ризиків. За цього потрібно оцінювати ряд найважливіших складових проектних робіт, до яких, зокрема, можна віднести процес закупівель, структуру контракту і деякі інші складові проекту. Крім того,

державна сторона повинна постійно контролювати роботу підрядника – приватного партнера і здійснювати оцінку її показників.

Управління ризиками – це найважливіший аспект проекту протягом усього життєвого циклу проекту. Аналіз ризиків проекту починається на стадіях ідентифікації і підготовки проекту ДПП, продовжується і уточнюється на стадії реалізації проекту, з використанням засобів моніторингу.

Важливим аспектом також є урегулювання і вирішення спірних ситуацій. Так, у контрактах ДПП зазвичай передбачаються статті, які обумовлюють умови вирішення суперечок, і пункти цих статей указують, як потрібно діяти у випадку спірної ситуації, і які права і обов'язки має у таких випадках кожна зі сторін цього контракту. У тому випадку, якщо суперечку не вдається врегулювати зусиллями контрактних сторін, потрібно передбачити варіант вирішення суперечки в арбітражному суді або при участі іншого посередника.

При розгляді ризиків і переговорів, стосовно позицій сторін щодо розподілу ризиків, для уряду вкрай важливо зрозуміти фактори ризику, які надають переваги приватному партнеру. І, враховуючи ці аспекти, приймати рішення про покладання конкретного ризику на приватного партнера.

Висновки

В рамках політики управління ризиками проектів державно-приватного партнерства, уряд повинен здійснювати свою політику так, щоб на усіх стадіях життєвого циклу проекту усі можливі ризики були передані тій стороні, яка може забезпечити мінімізацію можливих негативних наслідків у разі їх виникнення.

Запропоновані у даному дослідженні підходи до організації державного управління ризиками проектів ДПП на основі авторської класифікації рівнів ризиків дозволять, на нашу думку, належно організувати цю діяльність в умовах недостатності в Україні відповідного інституційного забезпечення. Вважаємо, що на сьогодні, з урахуванням активізації державно-приватного партнерства, з погляду держави необхідне формування особливого підходу до оцінки та вироблення механізмів управління ризиками ДПП.

У подальшому є потреба дослідження можливостей та розробки практичних рекомендацій щодо використання механізмів управління ризиками ДПП у сфері водопостачання, з урахуванням досвіду країн ЄС.

Література

1. Методика виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними: затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 232 від 16.02.2011 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2011. — № 18. — С. 221. — Ст. 769.
2. Бондарь Т. Вынужденное партнерство / Т. Бондарь // Политический журнал [Текст]. — 2005. — № 9(60). — 14 март. — С. 13—16.
3. Guidelines for infrastructure development through Build-Operate-Transfer (BOT) [Text] : projects. — Vienna : United Nations Industrial Development Organization, 1996. — 308 p. : ill.
4. Li B. Risk analysis and allocation in public private partnership projects / Li B., Akintoye A. and Hardcastle C. // 17th Annual ARCOM Conference [Text] (5 – 7 September 2001) / Akintoye A. ed. ; University of Salford. Association of Researchers in Construction Management. — [S. p. : s. n.], 2001. — Vol. 1. — P. 895—904.

V. Strukova

**PUBLIC ADMINISTRATION OF THE RISKS
OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS**

The problems of risks classification of public-private partnership are considered and mechanisms of their managing by the public partner. Also, actual problems and perspectives of public-private partnership in Ukraine are reviewed. The necessity of developing and implementing of public administration mechanisms of the risks of PPPs is substantiated that are based on proposed classification.

Key words: public-private partnership, project, risk, management, classification, stages.