

УДК 330.111.62

Брайловський І.А.,
к.е.н., директор
ДП «Наукова спілка Донбасу»

ЗАСОБИ ДЕРЖАВИ СТОСОВНО ЗНИЖЕННЯ РИЗИКІВ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Постановка проблеми. При реалізації проектів державно-приватного партнерства (ДПП) неодмінно виникають ризики, які можуть знизити ефективність цих проектів або навіть призвести до їх припинення. Ризики розподіляються між партнерами ДПП, однак, в умовах України, на нашу думку, украй важливим є управління ризиками з боку державних органів – однієї зі сторін проектів ДПП. Тому розробка системи заходів держави стосовно зниження рівня ризиковості державно-приватного партнерства є украй актуальною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми ризиків державно-приватного партнерства розглядали в своїх роботах такі відомі зарубіжні дослідники, як Лі Бінга, А. Акінтоя, П.Евардс і К. Хардкастл [8]. Значну увагу даним питанням приділили Л. Шарінгер, В.І. Якунін, М.В. Вілісов, В.Г. Варнавський [1] та інші. Вони зокрема узагальнили і класифікували ризики ДПП, обгрунтувавши різні принципи класифікацій, а також детально розглядали підходи до розуміння економічної сутності державно-приватних угод. Разом з тим, види, форми та засоби державної підтримки, яка б дозволила знизити ризики приватних інвестицій, поки що у вітчизняній науковій сфері досліджені недостатньо. Особливо актуальною зараз є розробка та пропозиція різноманітних інструментів, які б допомагали виявляти ризиковані аспекти державно-приватного проекту.

Постановка завдання. Мета статті – охарактеризувати засоби зниження ризиків проектів державно-приватного партнерства з боку органів державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зниження наслідків ризику – це будь-які дії, які можуть бути застосованими для скорочення:

- імовірності ризику, що може виникнути;
- наслідків для договірної сторони, якщо ризик має місце.

Фахівці виділяють два типи варіантів пом'якшення ризиків:

1) спочатку застосовуються варіанти, спрямовані на обмеження ймовірності виникнення події ризику або зменшення його наслідків для проекту, у разі якщо він матеріалізується;

2) потім – варіанти, які спрямовані на мінімізацію прямих фінансових наслідків ризику, який матеріалізувався (як правило, здійснюються за рахунок співпраці між сторонами) [2]. У багатьох випадках це може потребувати використання методу істотного негативного впливу режиму, який було описано вище.

Зниження ризику є спробою зменшити вплив ризику на відповідний елемент процесу реалізації проекту. Практика пом'якшення наслідків ризиків варіюється в значних межах залежно від типу ризику і того, до якого партнера він відноситься: держави або приватного партнера. Різновид проекту державно-приватного партнерства також може виступати в якості засобу зниження рівня ризику. Наприклад, передача контролю над деякими ресурсами для зберігання води приватному партнеру в умовах реалізації проекту ДПП з водопостачання, може зменшити ризик перебоїв у наданні даної послуги споживачам.

Незалежно від того, чи буде нести небезпеку ризику приватний партнер чи урядовий, в інтересах обох сторін діяти так, щоб ризик не матеріалізувався. Наприклад, незважаючи на те, що ризики проектування та будівництва, по суті лягають тільки на приватного партнера, матеріалізація ризиків у даній сфері є потенціалом, який може впливати на кінцевий результат проекту, в якому зацікавлений уряд, у вигляді затримок або перерв в обслуговуванні, меншої ефективності послуг або, у крайньому випадку, привести до катастрофічного провалу проекту ДПП в цілому. Таким чином, існує сильний стимул для кожної зі сторін активно управляти ризиками на протязі всієї дії проекту. В той же час, урядові структури повинні поводитись обережно, щоб не стати надмірно залученими в управління ризиками, які переважно лягають на приватного партнера.

Засоби державного сектора стосовно зниження ризиків включають в себе: здійснення досліджень до оголошення тендерів; аналіз кращих практик проведення та оцінки тендеру; скорочення можливостей для ненавмисного прийняття на себе ризику; розробка плану дій у випадку непередбаченого припинення надання послуг за проектом; структурування платежів таким чином, щоб мінімізувати фінансові втрати навіть у випадку неналежного рівня реалізації проекту; страхування проекту в міру необхідності; аналіз кращих практик моніторингу, контролю та управління; визнання того, що співвідношення ціни і якості, не обов'язково означає "низька вартість" [3].

Здійснення досліджень до оголошення тендерів має ряд компонентів, у тому числі:

- Визначення бажаних результатів проекту. Бажаним результатом є фактичні вигоди, які будуть забезпечені в рамках реалізації проекту. Головним ризиком для державного сектора при цьому є те, що приватний партнер не зможе досягти цих результатів в процесі реалізації проекту. Здійснюваний урядовими структурами ризик-аналіз, у даному випадку, має зосередитися, в першу чергу, на вивченні засобів досягнення бажаних результатів.

- Застосування тесту на суспільний інтерес. Тест на суспільний інтерес повинен зосереджуватися на таких питаннях, як: ефективність проекту в досягненні цілей державної політики; забезпечення прав осіб, які потребують послуг, передбачених проектом; забезпечення відкритого та рівного доступу всіх членів суспільства до інфраструктури; збереження здоров'я та безпеки громадян; захист прав споживачів, а також підтримка екологічної безпеки. Правильне застосування тесту на суспільний інтерес допомагає уряду в розробці та реалізації заходів із зниження ризиків.

- Підтвердження правової можливості укласти контракт з приватним партнером. Для уникнення подальших юридичних ускладнень, які можуть привести до виникнення проблем і затримок, життєво важливо перевірити, перед проведенням тендеру, правову здатність уряду або урядового агентства укласти контракт з приватним партнером на передбачених умовах, і можливість сторін виконувати всі свої зобов'язання за контрактом. У деяких випадках може виникнути необхідність внесення змін у відповідні законодавчі акти.

- Виявлення необхідних дозволів управлінських структур і сприяння їх видачі. Низка необхідних державних і відомчих погоджень та визначення можливостей розв'язання потенційних проблем в їх отриманні повинні бути виявлені до початку тендеру. Такі погодження можуть включати в себе: необхідність затвердження тих або інших аспектів проекту у планах місцевих рад; погодження з агентством з охорони навколишнього середовища, організаціями благоустрою різних рівнів; прийняття спеціальних законодавчих актів і постанов уряду стосовно податкових механізмів або режиму іноземних інвестицій тощо. Урядові структури повинні розглянути, які дії вони зобов'язані здійснити для забезпечення погодження інших органів управління.

- Прогнозування і виявлення відповідних процедур для вирішення питань землеволодіння. Потенційні проблеми землекористування також повинні бути досліджені заздалегідь. Якщо, наприклад, проект вимагає закриття доріг загального користування, надання сервітутів на землі спеціального призначення або надання оренди землі за межами статутних норм, це може викликати тривалі процедури, які повинні бути враховані в проекті ДПП, також необхідно враховувати пов'язані з цими процедурами можливі ризики та додаткові витрати. Проблеми землекористування є сферою, з якою приватний сектор в значній мірі незнайомий, не має належного досвіду і засобів впливу для їх вирішення, що може привести до значних затримок і створити непередбачені витрати в рамках проекту. Урядові структури мають досвід у цій галузі, що може мати вирішальне значення для мінімізації ризиків у даній сфері. Крім того, якщо урядові структури вирішать надати земельні ресурси або регіони для реалізації проекту або запропонувати землі, найбільш придатні для цього, це може викликати початок громадських слухань. Це може стосуватися розвитку певного регіону та охорони навколишнього середовища тощо. Урядові агенти можуть забезпечити сприяння мінімізації опозиції громадськості під час таких слухань і забезпечити розв'язання проблеми можливого потоку погоджень з іншими управлінськими структурами.

Державний сектор має провести такі дослідження на етапі попередньої оцінки проекту державно-приватного партнерства та на окремих бізнес-етапах його реалізації.

Аналіз кращих практик проведення та оцінки тендерів повинен здійснюватися для забезпечення вибору кращого претендента. Процеси такого аналізу включають вивчення досвіду розробки чітких критеріїв оцінки претендентів та їх пропозицій, що створює основу для забезпечення відкритості і чесності проведення відбору, побудови чіткої та інформативної системи документів тендерної заявки на підставі уже існуючого в країні або за кордоном досвіду. Важливо, щоб уряд розробив і підтримував чітку та структуровану систему співпраці з учасниками торгів протягом всього тендерного процесу, враховуючи при цьому чітке розуміння і бачення розподілу ризиків у даній сфері. Тендерні документи повинні містити достатню, але не надмірну інформацію. Надлишок інформації може привести до спотворення першочергових цілей урядових структур, а також може обмежити кількість учасників торгів конкретного варіанту проекту через невиправдані обмеження їх здатності забезпечувати інновації. У той же час, уряд повинен мати чітке уявлення про свої вимоги і про будь-які обмеження, які вони накладають на претендентів. Чим більше інформації (в розумних межах) надано претендентам, щоб дозволити їм оцінити можливі ризики, тим краще претенденти можуть здійснити їх кількісну і якісну оцінку.

Уряд не повинен, як само собою зрозумілу, завжди приймати найнижчу ціну пропозиції, оскільки вона не завжди представляє краще співвідношення ціни і результату. Повинні бути вироблені відповідні процеси оцінки для забезпечення вибору кращого варіанту такого співвідношення, особливо враховуючи довгострокові перспективи.

Проект угоди повинен бути структурований і управлятися таким чином, щоб зменшити можливості для державної установи ненавмисно взяти на себе окремі ризики або виплачувати премії

за ризик приватному партнеру. Це може бути досягнуто, наприклад, засобами запобігання зайвої участі держави у проектуванні та будівництві або реалізації допоміжних процесів надання послуг. У рамках державно-приватного партнерства, стимулом для приватного партнера, для того, щоб він отримав право будівництва, є те, що він отримує оплату тільки тоді, коли інфраструктура та пов'язані з нею послуги надаються із заздалегідь обумовленою якістю і рівнем.

Під час фази підготовки договору проекту ДПП, уряд має забезпечити, щоб державний моніторинг надання послуг та оцінки їх якості не враховував будь-які припущення наявності операційних ризиків, які повинні накладатися на приватного партнера.

У випадку непередбаченого припинення надання послуг за проектом у роботі [6] пропонується виконати наступний план дій. Якщо у приватного партнера виникає подія якогось суттєвого ризику, який має життєво важливе значення для кінцевої реалізації проекту ДПП і цей партнер не може ефективно подолати або нейтралізувати такий ризик, держава повинна мати можливість забезпечити безперервність надання послуг, передбачених проектом. Як приклад можна навести випадок, коли приватний учасник державно-приватного партнерства стає неплатоспроможним. Тому, повинен бути підготовлений і готовий до реалізації резервний план на випадок того, що проект стає нежиттєздатним. Такий план повинен бути розроблений у відповідності до умов контракту та передбачати за замовчуванням всі кроки стосовно припинення відносин з неспроможним партнером і налагодження відносин з іншим.

У резервному плані повинні бути враховані всі аспекти, які можуть виходити за рамки умов договору контракту ДПП, а також стратегії для боротьби з основними форс-мажорними обставинами, які приватний партнер не в змозі компенсувати. Резервний план повинен враховувати потенційний тиск на уряд і забезпечити надалі надання основних та будь-яких допоміжних послуг.

Висновки з даного дослідження. Підсумовуючи, відзначимо, що категорія ризиків грає значну роль у відносинах державно-приватного партнерства. Як і будь-який вид економічної діяльності, ДПП, в процесі своєї реалізації може зазнавати тих чи інших впливів, які можуть негативно позначитися на кінцевих результатах проекту. Ключовими факторами при оцінці ризиків є: імовірності їх виникнення та ступінь наслідків (впливу) ризиків, якщо вони мають місце.

На нашу думку, необхідне формування особливого підходу до оцінки ризиків проектів державно-приватного партнерства, особливо – з точки зору держави.

Література

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство как альтернатива приватизации в инфраструктурном комплексе / В.Г. Варнавский // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 2. – С. 47-52.
2. Головатенко О.С. Ризики та напрями їх подолання при розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві / О.С. Головатенко // Науковий вісник. – Вип. 2(4): Державне та муніципальне управління. – К. – 2008. – С. 264-270.
3. Клинова М.В. Государство и бизнес: формы и стратегии взаимодействия / М.В. Клинова // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 11. – С. 104-116.
4. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве [Национальный доклад]. – М. : Ассоциация Менеджеров, 2007. – 116 с.
5. Furnell Chris. Risk identification and risk allocation in project finance transactions, paper presented at the Faculty of Law / Chris Furnell. – The University of Melbourne. – May 2000. – P. 1.
6. Jin X.H, Doloi H. Interpreting risk allocation mechanism in public-private partnership projects: An empirical study in a transaction cost economics perspective. / X.H Jin, H. Doloi // Constr. Manage. Econom. – 2008. – № 26(7). – P. 707-721.
7. Klein Michael. The Risk Premium for Evaluating Public Projects / Michael Klein. // Oxford Review of Economic Policy. – 1997. – № 13 (4). – P. 29-42.
8. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK / Li Binga, A.Akintoye, P.J.Edwards, C.Hardcastle // International Journal of Projekt Management. – 2004. – 23. – P. 25-35.