

Е.А. Дадеркина, М.Ю. Усик

РИСКИ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (ГЧП)

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы классификации рисков в проектах государственно-частного партнерства, их разделения и смягчения. Доказана необходимость использования концепции государственно-частного партнерства для финансирования проектов в области инфраструктуры и преодоления инфраструктурного дефицита, приведена структура типичного ГЧП проекта на основе концессионного соглашения и рассмотрены основные категории распределения рисков в соответствии с концепцией экономической эффективности между участниками государственно-частного партнерства. Приведен один из основных методов, используемых для идентификации и смягчения рисков в проектах ГЧП, – построение матрицы рисков на основе оценки рисков в количественном и/или качественном измерениях для всех возможных факторов риска. Проанализирована классификация и разделение рисков в соответствии с концепцией проекта Закона Республики Беларусь «О проектах государственно-частного партнерства».

Ключевые слова: инфраструктурный дефицит, государственно-частное партнерство (ГЧП), риски в ГЧП, классификация рисков в ГЧП, матрица распределения рисков, эффективность управления ГЧП-проектами.

STATE AND BUSINESS RISKS IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

Abstract: The paper deals with classification of risks in public-private partnership (PPP), its division and alleviation. The necessity of using a public-private partnership concept for financing of infrastructure-related projects and overcoming an infrastructure deficit is proved. The structure of a typical PPP project on the basis of the concession agreement is presented. Basic categories of risk sharing, in accordance with the concept of economic efficiency, between members of public-private partnership are considered. The article reveals one of the main methods used to identify and alleviate risks in PPP projects – construction of a risk assessment matrix on the basis of risk assessment in quantitative and/or qualitative measurements for all possible risk factors. Risk classification and risk-sharing, in accordance with the concept of the draft law of the Republic of Belarus “On Public-Private Partnership”, is analyzed.

Keywords: infrastructure deficit, public-private partnership (PPP), risk in PPP, classification of risks in PPP, risk sharing matrix, efficiency of PPP projects management.

* Статья поступила в редакцию 26 сентября 2012 г.

Введение. Как признает большинство экспертов [1], [2], [3], одной из проблем развития мировой экономики в настоящее время является колоссальный инфраструктурный дефицит. По оценкам Всемирного экономического форума, мировой экономике на инфраструктуру необходимо около 2 трлн долл. в год в течение следующих 20 лет. Население Беларуси также сталкивается с проблемой дефицита инфраструктурных услуг в виде перегруженных дорог, низкого качества коммунальных услуг, образования, здравоохранения и т.д., так как объекты, с помощью которых они предоставляются, морально или физически устарели, требуют ремонта или восстановления. Повсеместно становится очевиден огромный разрыв между потребностями в инфраструктуре и имеющимися у правительства большинства (даже самых высокоразвитых) стран ресурсами, которые они способны вкладывать в удовлетворение этих потребностей. В США только в автомобильном хозяйстве недофинансирование оценивается почти в 40 млрд долл. в год [1, с. 3]. Острая потребность в обновлении и развитии инфраструктуры ставит вопрос о поиске новых подходов к финансированию проектов. В конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого века на Западе получила развитие концепция государственно-частного партнерства (ГЧП), являющаяся результатом сложного эволюционного процесса, который происходил в течение двух последних десятилетий. Концепция ГЧП легла в основу инвестиционных процессов в производственной, а затем и социальной инфраструктуре в большинстве стран мира. Суть концепции заключается в создании государством особой институциональной среды (законодательной и нормативной правовой базы, системы управления и регулирования, контрактной системы), цель которой – привлечь частный сектор к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, остающихся в государственной собственности. В ГЧП объединяются ресурсы и потенциалы двух хозяйствующих субъектов – государства в форме его собственности и бизнеса в виде частнопредпринимательских принципов хозяйствования, инвестиций, менеджмента, инноваций [4, с. 39]. Вопросы, связанные с исследованием различных аспектов ГЧП и его роли в процессе экономического развития, рассматривали такие ученые, как Дж. Делмон, Ф. Басанес, С. Осборн,

К. Харрис, Л.И. Абалкин, В.Г. Варнавский, М.А. Дерябина, В.А. Кабашкин, В. Лихачев, А.Н. Шохин, Е.Г. Ясин и др. В Республике Беларусь различные аспекты ГЧП исследуют А.П. Морова, А.Н. Тур, П.Г. Никитенко, И.В. Новикова, Л.Н. Нехорошева, Г.А. Яшева, Е.П. Борушко, Е.М. Бабосов, В.В. Зазерская, А.В. Червяков, В.В. Пинигин, О.А. Темницкая, О.А. Ильич [5–15] и др. Большинство публикаций белорусских ученых посвящено теме ГЧП в социальной, инновационной сферах, вопросам институциональной среды, законодательного обеспечения. Одной из сложных проблем, как в теоретическом, так и в практическом планах, с которой сталкиваются страны, стремящиеся развивать ГЧП, является вопрос определения, классификации, разделения и смягчения рисков при реализации проектов ГЧП. В белорусских публикациях данный вопрос практически не освещался.

Концепция ГЧП. Концепция ГЧП связана с контрактными соглашениями на длительное время (обычно более 20 лет), в течение которого государство передает свои полномочия частному сектору для реализации общественно-значимых проектов. Стандартная процедура может быть представлена следующим образом: для того, чтобы претендовать на контракт, предложенный государством, группа хозяйствующих субъектов (консорциум) создает юридическое лицо (проектную компанию (SPV) с целью строительства, обслуживания и эксплуатации общественно-значимых объектов. SPV имеет право заключать договоры с государством и другими подрядчиками или субподрядчиками. Характеристика и структура SPV может существенно различаться, отражая характер конкретной миссии и целей государства. SPV несет ответственность перед Концедентом в соответствии с концессионным соглашением и все риски, связанные со строительством или эксплуатацией объекта. SPV заключает одновременно соглашение на строительство и эксплуатацию объекта, с передачей подрядчикам строительного и эксплуатационного рисков. Финансирование строительства осуществляется в виде комбинации долгового и акционерного финансирования. SPV осуществляет финансирование из средств, получаемых от эксплуатации объекта. Поступления SPV складываются из платежей, полученных от пользователей за доступ к услугам (рис. 1).

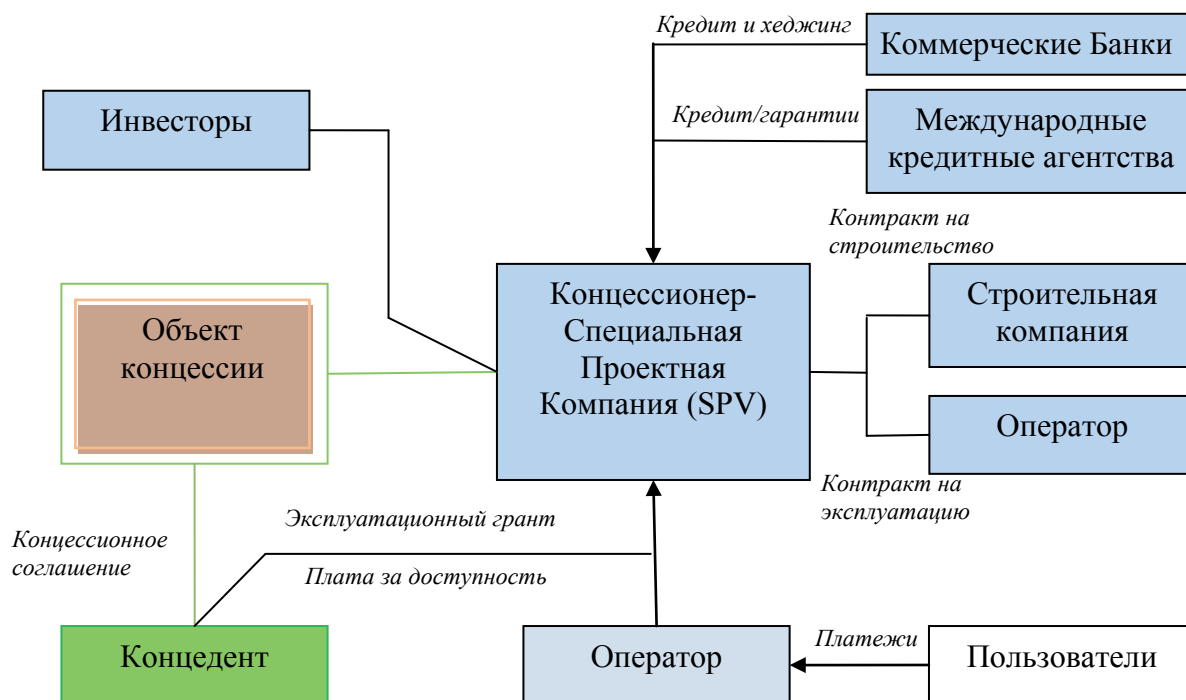


Рисунок 1 – Структура типичного ГЧП

Как подчеркивает большинство экспертов [3], [4], одной из основных задач субъектов ГЧП является классификация, оценка и распределение рисков, которые каждый из них может принять на себя.

Классификация рисков ГЧП проектов. Одним из первых классификацией рисков занялся Дж. Кейнс, выделив в главе 11 «Общей теории занятости, процента и денег» (1936 г.) три основных вида рисков: предпринимательский риск, риск «заимодавца» и кредитный риск [16, с. 55–56]. До сих пор в теории рисков не существует их единой классификации и, как следствие, в научной литературе риски представлены более чем 220 видами в самых различных комбинациях [17].

Один из авторитетных исследователей ГЧП Дж. Делмон (старший специалист Всемирного банка по вопросам участия частного сектора в инфраструктуре) в практическом руководстве «ГЧП в инфраструктуре» предлагает следующую классификацию рисков: политический риск; правовой и регулятивный риск; риск незавершения строительства в срок; риск невыполнения обязательств; операционный риск; финансовый риск; валютный риск; риск спроса; экологический и социальный риски [3]. А. Штраус [18] в докладе «Управление рисками в проектах ГЧП» выделяет семь категорий риска, которые могут возникнуть и должны быть пред-

усмотрены в проектах ГЧП: риск дизайна или развития, риск на стадии строительства, доходный риск, финансовый риск, риск неожиданных событий, риск неисполнения и экологические риски. Наиболее цитируемый и известный российский ученый в сфере ГЧП В.Г. Варнавский выделяет: политические и правовые риски, технические риски (риски предынвестиционной стадии, риски строительства), коммерческие риски, экономические, валютные и финансовые риски [19, с. 112–120].

А. Кеслер, признавая, что «ГЧП – это высокорискованный проект» [20, с. 17], определяет несколько основных рисков, которым подвластны обе стороны ГЧП: технические риски, связанные с инженерией и проектированием объекта; конструкционные риски, связанные с ошибками в технике конструкторства, превышением бюджета или сроков строительства; риски, связанные с оперативным управлением – его высокой стоимостью или дороговизной поддержания объекта; риски доходности; финансовые риски, политические (регулятивные) риски; риски окружающей среды, а также риск провала проекта в целом.

Авторы российского доклада «Риски бизнеса в ГЧП» (подготовлен Ассоциацией менеджеров в партнерстве с ПРООН, 2007 г.) выделили следующие бизнес-риски проектов ГЧП, названные представителями более чем

180 опрошенных российских компаний: незапланированное повышение цен на сырье и материалы, необходимые для осуществления проекта; риск неэффективного управления проектом; риск неправильной оценки рентабельности проекта; риск неверной оценки платежеспособного спроса; риск неверной оценки стоимости проекта (повышение стоимости в процессе его реализации); ошибки технического проектирования и реализации проекта и др. А.А. Панкратовым отмечается, что одна из особенностей ГЧП-проектов – специфический состав присущих им рисков, а именно: политические риски, связанные с работой органов государственной власти, и риски бизнеса от участия государства как партнера в проектах ГЧП [21, с. 193].

Распределение рисков. Практика показывает, что государство стремится переложить все риски (в виде обязательств, прописанных в контракте) на частного партнера, что противоречит концепции экономической эффективности. Учитывая, что вовлеченные стороны преследуют разные интересы и цели, эффективное распределение рисков будет важной частью процесса разработки проектной документации и неотъемлемым условием успеха проекта. Как указывает Дж.

Делмон [3, с. 65], основная рекомендация для лиц, принимающих управленческие решения при разделении рисков: «Не перекладывайте весь риск на частный сектор». Обычно это неэффективно, дорого и делает проект излишне чувствительным к изменениям и кризисам (рис. 2). Часто упоминаемый в научной литературе подход к «эффективному» распределению рисков заключается в том, что каждый риск возлагается на ту сторону, которая лучше способна управлять данным риском. Хотя это эмпирическое правило полезно, оно представляет собой грубое упрощение: например, риск также должна нести та сторона, которая заинтересована в активном управлении им; обладает или будет обладать ресурсами, необходимыми для решения вопросов риска по мере их возникновения с тем, чтобы уменьшить их воздействие на проект; имеет доступ к необходимым технологиям и ресурсам для управления риском, когда он проявляется; может управлять риском с наименьшими затратами и может обеспечить оптимальное соотношение цены и качества. Все вышеперечисленные принципы, сформулированные Дж. Делманом, прописаны в Концепции закона «О проектах ГЧП» в Беларуси.

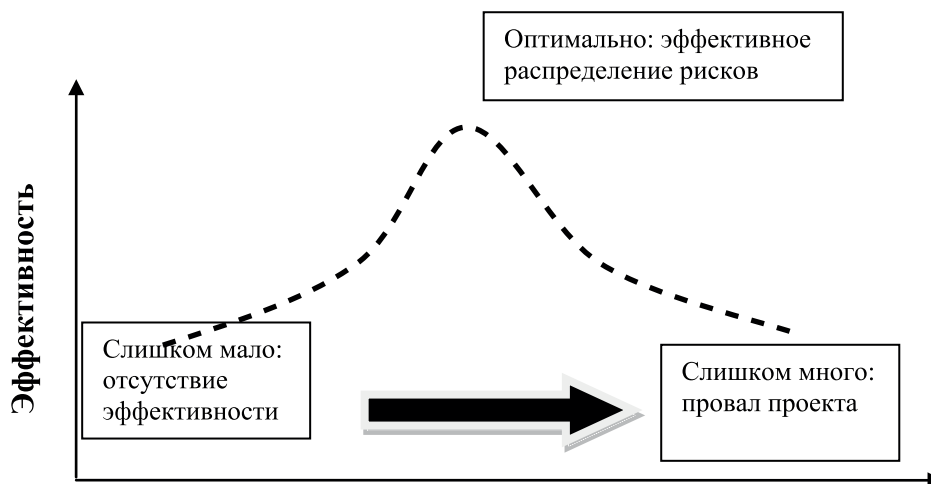


Рисунок 2 – Эффективное распределение рисков

Источник: [3, с. 66].

В соответствии со структурой типичного ГЧП (рис. 1) Всемирным банком разработана типовая схема разделения рисков, которая представлена ниже (рис. 3).

Для оценки рисков в проекте применяется множество методов, начиная от эмпирического (на основе прошлого опыта) до сложных имитационных моделей. Одним их наиболее рас-

пространенных является построение матрицы рисков. Матрица рисков разрабатывается на основе оценки рисков в количественном и качественном измерениях для всех возможных факторов риска. Матрица рисков составляется по каждому проекту отдельно, чтобы обеспечить как можно более детальное описание каждого из имеющихся рисков. Объем матри-

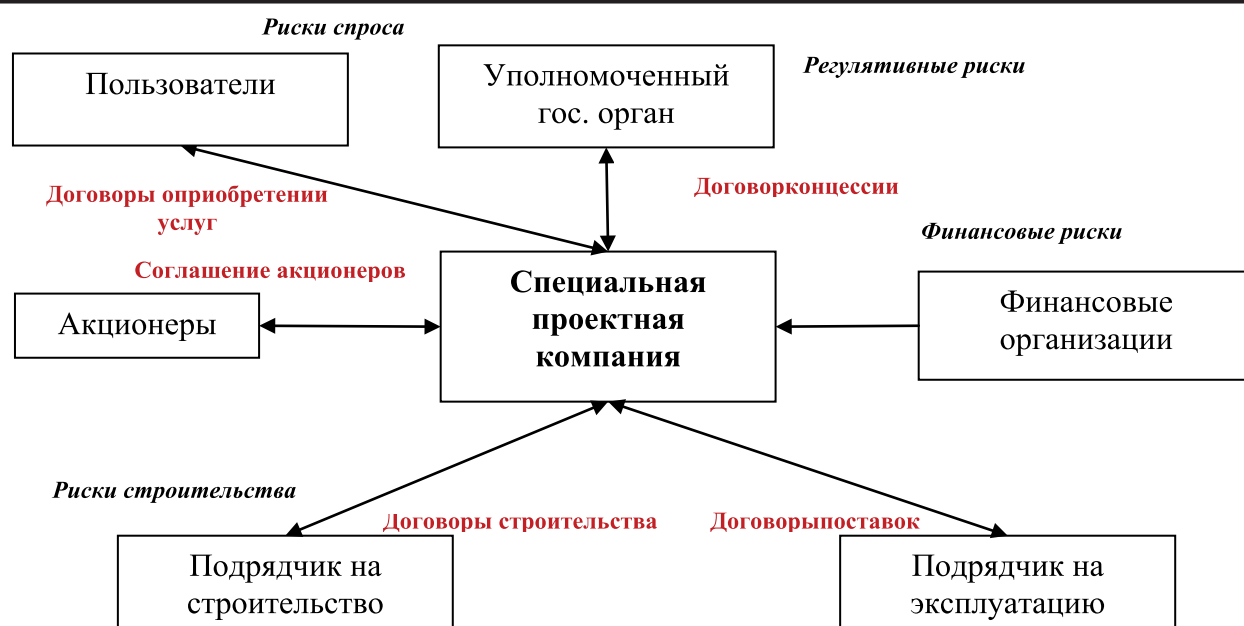


Рисунок 3 – Разделение рисков в проектах ГЧП по методологии Всемирного банка

цы зависит не только от специфики самого проекта ГЧП, но и от инвестиционной среды государства, где планируется его реализация (пример матрицы приведен в табл. 1). Она по-

строена с точки зрения возможных перспектив для государства, тем не менее, матрица является примером того, как риски могут быть идентифицированы, оценены и смягчены.

Таблица 1 – Матрица рисков

Риск	Описание	Результат	Смягчение/ Уменьшение	Предпочтительное распределение
Процентные ставки предварительного завершения	Риск того, что процентная ставка будет изменяться в отрицательную сторону, тем самым подрывая предложенную цену	Увеличение стоимости проекта	Хеджирование процентных ставок в рамках Соглашения по развитию проекта	Государство
Спонсорский риск	Риск того, что частная сторона не может предоставить необходимые услуги или становится неплатежеспособной	Прекращение оказания услуг государству и возможные потери инвесторов (спонсоров)	Обеспеченность проекта: финансовая отдаленность от внешних обязательств; обеспеченность достаточным количеством денежных средств	Государство
Невозможность финансирования	Риск того, что при возникновении задолженности или необходимости капитальных вложений в проект становится вопрос об отсутствии возможности участия частной стороны	Отсутствие финансирования для развития или завершения проекта	Государственная сторона требует, чтобы все операции, связанные с финансовыми обязательствами были задокументированы на минимальных и легко достижимых условиях	Частная сторона
Дальнейшее финансирование	Риск, связанный с изменением законодательства, политического режима или другими событиями, которые требуют дополнительного финансирования для восстановления, изменения, переоборудования и т.п. объекта. Дополнительные средства в данном случае не предоставляются частной стороной	Недостаток финансовых средств для завершения дальнейших работ, необходимых государственному сектору	Частная сторона должна взять на себя обязательства по финансированию по согласованной норме прибыли, с условием, что государственный сектор должен будет платить, если стоимость услуг будет поднята и станет выше, заложенной стоимости в балансе	Государственный сектор берет на себя риск неплатежеспособности частной стороны

Источник: Составлено автором на основании [22].

В концепции Закона Республики Беларусь «О проектах ГЧП» (разработана Министерством экономики Республики Беларусь) предлагается, что в главе 4 «Распределение и управление рисками в соглашениях» будут

определяться порядок распределения рисков между государственным и частным партнерами и (или) проектной компанией, порядок управления рисками, категории рисков и их содержание (табл. 2).

Таблица 2 – Основные категории рисков в соответствии с концепцией закона Республики Беларусь

<i>Вид риска</i>	<i>Распределение</i>
Политические и правовые риски	На государственного партнера
Технические риски	На частного партнера и (или) проектную компанию;
Коммерческие риски: Риск невыполнения обязательств	На частного партнера и (или) проектную компанию;
Риск спроса	На государственного и частного партнера
Экономический риск	На государственного партнера (путем предоставления гарантий), частного партнера, проектную компанию, а также иных участников проекта ГЧП
Финансовый риск	На участников проекта ГЧП в зависимости от происхождения этого риска, однако большей частью на проектную компанию вместе с кредиторами
Валютные риски	Как правило, возлагается на государственного партнера

Источник: концепция закона «О проектах ГЧП».

Для привлечения международных кредиторов, в частности, международных финансовых институтов, проект должен соблюдать минимальные экологические и социальные требования, которые в ряде случаев строже установленных местным законодательством. Этот процесс проще в том случае, если законодательство страны выдвигает аналогичные требования, поэтому экологические и социальные риски следовало бы в законе включить в перечень рисков ГЧП.

Заключение. Важно отметить, что распределение рисков является одним из ключевых моментов эффективности проектов ГЧП. Если не будет соблюден баланс при распределении рисков, – это приведет к увеличению издержек и неспособности одной или обеих сторон раскрыть имеющийся потенциал. Методы снижения рисков доступны для большинства

групп рисков. Основные подходы к снижению рисков включают в себя: прозрачность всего процесса, включая участие основных заинтересованных сторон с самого начала; надлежащим образом оформленную оценку проекта с подробной информацией о рисках, их возможных последствиях и ожидаемой доходности; прогнозы движения денежных средств на основе технического, рыночного и финансового анализа; разработанный пакет документации для обеспечения безопасности проекта; мониторинг проекта и соблюдение всех элементов контракта. Наиболее часто используемыми инструментами снижения рисков являются: меры, которые могут снизить риски или свести к минимуму возможность их возникновения; страхование, когда это необходимо; финансовые инструменты (хеджирование, свопы и т.д.); разработка финансовой структуры для минимизации риска дефолта.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Eggers, W.D. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships / W.D. Eggers, T. Startup [Электронный ресурс], 2006. – Режим доступа: www.deloitte.com. – Дата доступа: 07.08.2012.
2. Norment, R. Fundamentals of Public-Private Partnerships (PPPs) / R. Norment. The National Council for PPP [Электронный ресурс], 2007. – Режим доступа: www.ncppp.org. – Дата доступа: 07.08.2012.
3. Делмон, Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практ. рук. для орг. гос. власти / Дж. Делмон. – Астана: Изд-во АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства», 2010. – 250 с.
4. Варнавский, В.Г. Мировой кризис и рынок инфраструктурных проектов / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2010. – № 1. – С. 30–42.

5. Морова, А.П. Кодекс Республики Беларусь об образовании и основные формы государственно-частного партнерства в этой сфере / А.П. Морова // Проблемы управления. – 2011. – № 2 (39). – С. 16–22.
6. Тур, А.Н. Особенности формирования государственно-частного партнерства в Республике Беларусь / А.Н. Тур // Проблемы управления. – 2011. – № 2 (39). – С. 31–36.
7. Новикова, И.В. Трансформация государственно-частного партнерства в межгосударственно-частное партнерство – императив формирования внешних экономик как компонентов геоэкономики / И.В. Новикова // Мир перемен. – 2010. – № 2.
8. Нехорошева, Л.Н. Государственно-частное партнерство как инструмент развития инновационной и венчурной деятельности / Л.Н. Нехорошева // Проблемы управления. – 2011. – № 2 (39). – С. 53–63.
9. Яшева, Г.А. Теоретико-методологические основы и механизмы государственно-частного партнерства в инновационном развитии экономики Беларуси / Г.А. Яшева // Белорусский экономический журнал. – 2011. – № 3 (56). – С. 4–20.
10. Борушко, Е.П. Проблемы становления государственно-частного партнерства в Беларуси и пути их решения / Е.П. Борушко // Белорусский экономический журнал. – 2011. – № 2 (55). – С. 79–90.
11. Зазерская, В.В. Развитие форм государственно-частного партнерства в сетевом хозяйстве / В.В. Зазерская // Экономика и управление. – 2011. – № 4. – С. 97–103.
12. Червяков, А.В. Создание условий для развития государственно-частного партнерства в Республике Беларусь в контексте оценки зарубежных экспертов / А.В. Червяков, Д.С. Березовский // Экономический бюллетень Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь. – 2012. – № 6. – С. 4–8.
13. Пинигин, В.В. Зарубежный опыт создания центров государственно-частного партнерства и предложения по его адаптации в Республике Беларусь / В.В. Пинигин // Экономический бюллетень Научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь. – 2012. – № 6. – С. 9–12.
14. Темницкая, О.А. Государственно-частное партнерство: взгляд в будущее, или каким быть проекту Закона Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» / О.А. Темницкая // Юридический мир. – 2011. – № 11. – С. 88–91.
15. Ильич, О.А. Институциональная среда взаимодействия государства и частного бизнеса / О.А. Ильич // Экономика и управление. – 2011. – № 1. – С. 63–66.
16. Кейнс, Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж.М. Кейнс. – М.: Эксмо, 2007. – 153 с.
17. Черкасов, В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности: моногр. – М.: Рефлбук, Киев: Валлер, 2002. – 320 с.
18. Straus, A.G. Managing Risk in PPP Projects through Legal Documentation. – Preparedd for presentation at the Expert roundtable on Private-public partnerships. – Amman; Jordan, 2007. Sept. 6. – 21 p.
19. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев. – М.: Изд. дом Гос. ун-та «Высшей школы экономики», 2010. – 287 с.
20. Кеслер, А.Я. Экономические основы государственно-частного партнерства: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. – М.: 2008. – 24 с.
21. Панкратов, А.А. Государственно-частное партнерство в современной практике: основные теоретические и практические проблемы / А.А. Панкратов. – М.: Анкил, 2008. – 248 с.
22. Primer, A. Public-private partnerships in infrastructure development / A. Primer // UNESCAP, Bangkok, 2008. – 213 p.