

РИЗИКИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ТА УПРАВЛІННЯ НИМИ

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP RISKS AND THEIR MANAGEMENT

Леся Ярошенко
аспірант
кафедри фінансів
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

**Lesia
Yaroshenko**
postgraduate
SHEI «Kyiv
National
Economic
University named
after Vadym
Hetman»

У статті розглянуто ризики, які виникають під час реалізації проектів державно-приватного партнерства. Автором запропоновано та розроблено ефективний алгоритм управління ризиками, який складається з п'яти етапів: аналіз бізнес-середовища, категоризація виявлених ризиків, їх аналіз, вибір стратегії реагування та моніторинг. Застосування даного алгоритму дозволяє розподілити та мінімізувати ризики держави та приватного сектору.

The article provides definition of a risk in the Public-Private Partnership (PPP) as an unpredictable change in the overall project result, which jeopardizes the feasibility of its implementation. In turn, PPP risk management should be understood as a set of measures, principles, methods and tools of influence that can reduce uncertainty in the implementation of PPP projects.

The article assesses risks that occur in Public-Private Partnership during the life cycle of infrastructure projects. Risks are the main factor in deciding which model of Public-Private Partnership to use in order to achieve efficient results. It is proposed to identify and classify risks in accordance with project lifecycle. Therefore, the main risk categories can be defined as following: risks associated with feasibility study; risks associated with financing; risks associated with design; risks associated with construction; risks associated with operating and risks associated with transfer of the infrastructural asset.

Algorithm of managing risks efficiently in Public-Private Partnership was proposed in the article, which consists of five stages: analysis of the business environment, categorization of identified risks, their analysis, choice of response strategy and monitoring. The easiest and the most time-efficient way of analysis of the business environment is SWOT-analysis. It was also emphasized in the article that risk management is a continuous process and, therefore, risks should not be analyzed only in the beginning of project implementation. Response strategies in efficient risk management include: risks acceptance, risk transfer, avoidance and mitigation. Balanced and efficient risk distribution between public and private sectors is key to successful project implementation. If risks are not distributed correctly the project may be implemented with delays and budget overruns or not implemented at all.

It was proposed in the article to use risk register in order to portray the all the risks that are associated with the project and manage them. Proposed risk register form was shown in the article as well. Typical risk register should include: risk status, risk description, risk owner, risk triggers and symptoms, proposed response strategy and further actions. Risk register should be filled by each side.

Key words: public-private partnership, risks, risk management, public-private partnership risk analysis, risk register, risk assessment.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, ризики, управління ризиками, аналіз ризиків державно-приватного партнерства, реєстр ризиків, оцінка ризиків.

Постановка проблеми. В умовах обмеженості державних коштів, державно-приватне партнерство (ДПП) дозволяє залучити значні фінансові ресурси для реалізації різних інфраструктурних проектів, які у свою чергу підвищують якість надання суспільних послуг, рівень конкурентоспроможності та розвиток країни в цілому. Протягом тривалого часу велика кількість інфраструктурних об'єктів особливо стратегічних галузей довгий час функціонували у стані обмеженого бюджетного фінансування.

Державно-приватне партнерство є одним із найбільш ефективних способів реалізації проектів різного типу складності, яке дозволяє використовувати сильні сторони як і держави так і приватного сектору. Однак, ДПП передбачає не тільки передачу фінансування приватному сектору, а й передачу ризиків від держави до приватного сектору. За цих обставин важливого теоретичного та практичного значення набуває аналіз природи виникнення ризиків під час реалізації ДПП-проектів, методів їх оцінки та ефективних алгоритмів управління ними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблему ризиків державно-приватного партнерства досліджують Н.Безбах, В.Варнавський і А.Чефранов; ризики залучення та участі міжнародних партнерів у проектах ДПП аналізує І.Богдан; напрями подолання ризиків розкриває О.Головатенко; ризики притаманні певним галузям ДПП досліджують Н.Клевцевич і А.Штефанюк; механізм розподілу ризиків між учасниками ДПП пропонує П.Клімов; концепцію управління певними ризиками ДПП пропонують Н.Манько і Н.Пироженко. Однак, існує ще низка питань щодо класифікації ризиків ДПП, їх обґрунтування, ефективного управ-

ління та розподілу, які потребують подальшого вивчення.

Метою статті є дослідження ризиків у процесі розробки та реалізації ДПП-проектів, їх аналіз та розробка ефективних алгоритмів управління ними.

Виклад основного матеріалу. У найзагальнішому вигляді державно-приватне партнерство – це співпраця державного та приватного сектору з метою реалізації поставлених проектів. Однак, не завжди така співпраця є рівноправною, оскільки на практиці досить часто зустрічається зростання ролі держави та відповідно послаблення ролі приватного партнера і навпаки. На додачу, сучасна практика співпраці держави та бізнесу передбачає низку моделей, які характеризуються різним порядком розподілу відповідальності та ризиків між учасниками. Зокрема, модель «постачання і управління контрактами» передбачає управління приватним сектором частиною або всім державним інфраструктурним проектом (наприклад, спеціалізований термінал для перевалки контейнерів) за допомогою контрактної угоди. Контракти дозволяють використовувати навички приватного сектору під час планування та побудови такого інфраструктурного проекту, оперативного контролю, управління людьми та закупівлею обладнання. Проте, державний сектор зберігає за собою право власності на об'єкт і обладнання. Приватний сектор бере на себе певні обов'язки, але не несе жодного комерційного ризику пов'язаного з проектом.

Водночас, наприклад, модель «Будівництво, володіння й експлуатація» (BOO – Build, Own, and Operate) передбачає, що приватний інвестор здійснює будівництво, володіння і експлуатацію нового інфраструктурного об'єкта, приймаючи на себе всі ризики. За даної моделі держава може

забезпечувати приватній компанії гарантію мінімального доходу, виплачуючи певний фіксований регулярний платіж або ж приватна компанія може отримувати доходи лише від безпосередньої експлуатації об'єкта. При чому межі плати за експлуатацію такого інфраструктурного об'єкту можуть бути фіксовані державою.

У науковій літературі основним підходом до розподілу ризиків між сторонами є принцип ефективності, тобто ризики розподіляються між державним і приватним сектором відповідно до можливості кожної із сторін управляти ними. Однак, на практиці процес розподілу ризиків є складнішим і повинен враховувати наступні аспекти: ризик має нести та сторона, яка зацікавлена в активному управлінні ним, володіє або матиме ресурси, необхідні для вирішення питань, пов'язаних із ризиками по мірі їх виникнення з тим, аби зменшити їх негативну дію на проект, і має доступ до необхідних технологій та ресурсів для управління ризиком по мірі його прояву, може управляти ризиком з найменшими витратами і може забезпечити оптимальне співвідношення ціни та якості [2].

Практика показує, що держава прагне перекласти більшість ризиків на приватний сектор, що суперечить принципу ефективності. Як зазначає фахівець Світового банку з питань державно-приватного партнерства Дж. Делмон у практичному керівництві «Державно-приватне партнерство в інфраструктурі» [3, с. 65], основна рекомендація для осіб, що ухвалюють управлінські рішення при розподілі ризиків: «Не перекладайте увесь ризик на приватний сектор». Оскільки основним мотивом участі бізнесу у ДПП є отримання прибутку, а не забезпечення суспільних благ та надання належного рівня послуг. Наприклад, у Нідерландах в 1995 р. було віддано в концесію трьом компаніям залізницю з метою стимулювати зниження тарифів; компанії ж передали більшу частину робіт підрядникам, що не забезпечували належного рівня якості і вимог щодо безпеки руху, зросла кількість аварій.

Розглянемо детальніше поняття ризику у ДПП з метою ефективного управління ними. Існує низка трактувань сутності ризику у ДПП, зокрема, Н.Д. Бабяк у своїх працях під ризиком державно-приватного партнерства розглядає ймовірність настання несприятливої події, котра призводить до повної або часткової втрати ресурсів, недоотримання очікуваного соціально-економічного ефекту, недосягнення цілей реалізації проекту ДПП [4, с. 100]. Н.О. Ігнатюк у своєму дослідженні підкреслює, що ризик у державно-приватному партнерстві – це ступінь потенційної небезпеки при реалізації проекту на умовах державно-приватного партнерства, яка вимірюється ймовірністю виникнення втрат, шкоди, збитків ресурсів або збільшення витрат на проект [5].

Водночас у «Методиці виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 232 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 713), ризик державно-приватного партнерства визначається як можливість настання події, дії або бездіяльності, які можуть впливати на державно-приватне партнерство на будь-якому етапі його здійснення, витрати, стан активів та якість послуг або очікувану прибутковість [1].

У зарубіжній літературі поширений наступний підхід до трактування ризику у ДПП, як імовірність подій, які при своєму настанні, можуть привести до того, що фактичні обставини проекту відрізняються від тих, які передбачалися при прогнозуванні його корисності і витрат» [6, с. 6].

Підсумовуючи наведені вище трактування ризику у ДПП, доцільно визначати ризик ДПП у найзагальнішому вигляді як непередбачувану зміну загального результату проекту, що ставить під загрозу доцільність його реалізації. А під управління ризиками ДПП, на нашу думку, необхідно розуміти сукупність заходів, принципів, методів та інструментів впливу, які дозволяють зменшити

невизначеність у процесі реалізації проектів ДПП.

Враховуючи велику різноманітність моделей ДПП завжди гостро стоять питання як і який проект краще реалізувати. Основою для вибору оптимальної моделі реалізації проекту є у першу чергу робота з ризиками. Схематично даний процес відображено на рисунку 1.

На першому етапі відбувається аналіз середовища, у якому планується реалізація проекту та виявлення факторів, що можуть вплинути на реалізацію проекту. На цьому етапі найпростішим та найефективнішим інструментом для аналізу є SWOT-аналіз.

На другому етапі відбувається категоризація виявлених факторів і формування основних груп ризиків, які використовуватимуться під час аналізу. На практиці даний етап передбачає формування та часткове заповнення реєстру ризиків. Реєстр ризиків - це документ, у якому чітко фіксуються ризики пов'язані з реалізацією проекту та рішення щодо управління ними. У найпростішому вигляді реєстр ризиків виглядає наступним чином:

Існує низка підходів до класифікації ризиків ДПП, але найбільш корисною та практичною, на нашу думку, є класифікація ризиків в залежності від стадій життєвого циклу проекту.

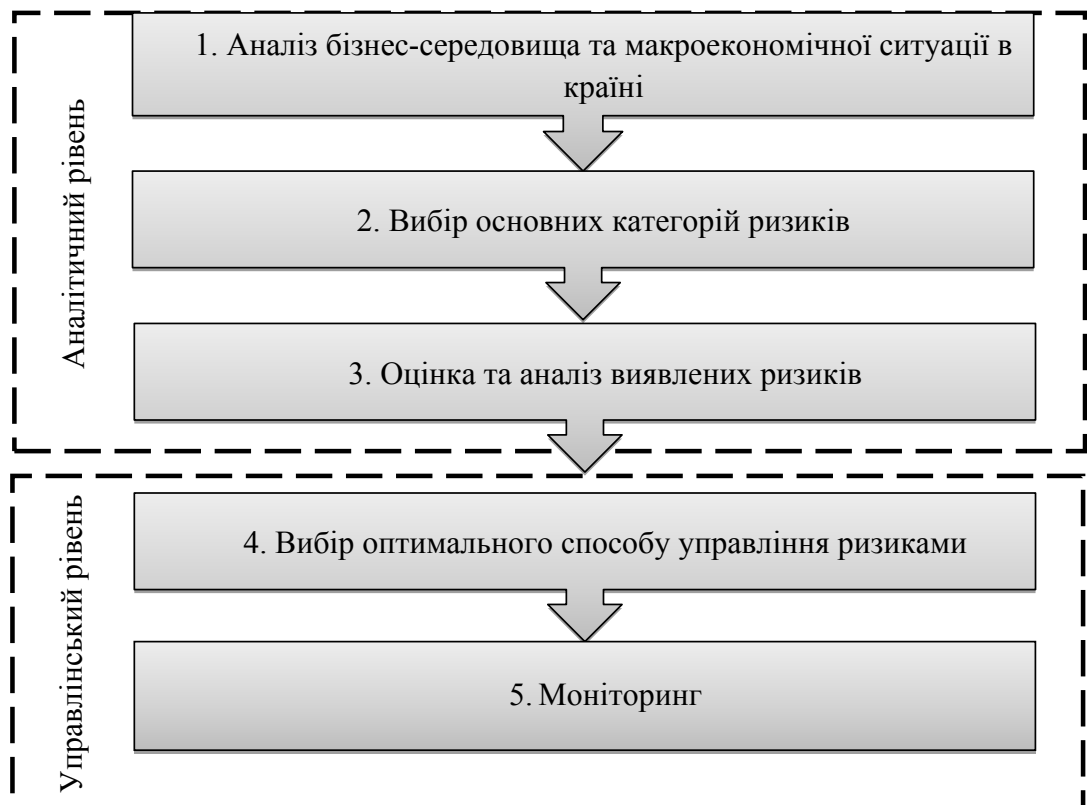


Рис. 1. Схема управління ризиками з метою вибору оптимальної моделі ДПП

Таблиця 1

Типовий вигляд реєстру ризиків

Статус	Опис ризику	Власник ризику	Симптоми /тригери появи ризику	Вплив та імовірність появи ризику	Стратегія відповіді	Подальші дії
Відкритий (ризик актуальний) Закритий (ризик втратив актуальність)		Наприклад Міністерство Інфраструктури, місцева влада, приватний сектор тощо			Прийняття; Передача; Запобігання ризику	

Зокрема, доцільно виділяти наступні категорії ризиків:

- Ризики, що виникають на етапі техніко-економічного обґрунтування проекту. Наприклад, екологічні ризики, неотримання всіх необхідних дозвільних документів, неможливість отримання/купівлі необхідної земельної ділянки, протести громадськості, низький рівень прийняття державних рішень, політичний супротив тощо.

- Ризики, що виникають на етапі фінансування проекту. Наприклад, коливання відсоткової ставки, зміни законодавства, низький рівень розвитку фінансового ринку, нереалістична оцінка вартості проекту, низький рівень зацікавленості інвесторів проектом та інші.

- Ризики, що виникають на етапі проектування об'єкту. Наприклад, велика кількість змін дизайну та характеристик. Використання неперевіраних технологій, низький рівень кваліфікації тощо.

- Ризики, що виникають на етапі спорудження об'єкту. Наприклад, перевищення запланованого рівня витрат, затримки, екологічні забруднення, форс-мажори, низький рівень кваліфікації працівників, ненадійність залучених підрядників тощо.

- Ризики, що виникають на етапі експлуатації об'єкту. Наприклад, низький рівень попиту, фактичне перевищення прогнозованих витрат на утримання, зміни у законодавстві, протести громадськості через занадто високі ціни, форс-мажори та інші.

- Ризики, що виникають на етапі експлуатації об'єкту від приватного сектору державі та\або навпаки. Наприклад, низька залишкова вартість, відсутність фактичної передачі об'єк-

ту тощо.

Після класифікації ризиків необхідно, за можливістю, провести якісну і/або кількісну оцінку даних ризиків з метою виявлення їх значимості і оцінки їхніх параметрів, а також величини можливого економічного збитку внаслідок їхньої реалізації та інших показників, необхідних для прийняття рішень про управління даними ризиками. Для кількісної оцінки потенційних ризиків досить часто використовують методи, які базуються на теорії імовірності, наприклад, метод Монте-Карло, а також для оцінки використовують аналіз чутливості та аналіз сценаріїв, розрахунок фінансових показників.

Однак, варто зазначити, що не всі проекти вигідно реалізовувати як ДПП. Тому необхідно здійснювати також комплексну порівняльну оцінку проекту. Як правило, проект реалізують за допомогою механізму ДПП коли очікуваний прибуток перевищує загальні витрати, включаючи додаткові витрати, які виникають якби проект був би реалізований лише державним сектором. Для цього розраховують показник чистої приведеної вартості (NPV) проекту, реалізованого за допомогою державних інвестицій та ДПП. У найбільш спрощеному вигляді процес оцінки зображений на рис. 2. З рисунку випливає, що проект може бути реалізований як ДПП, тільки якщо економічні вигоди від реалізації такого проекту перевищують потенційні ризики та витрати в першу чергу для держави.

Дану модель оцінки використовують у високорозвинених країнах, таких як Німеччина, Велика Британія, Австралія та інші. Однак, ця концеп-

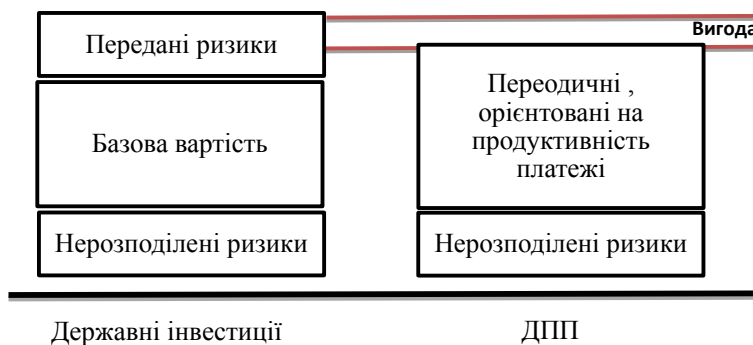


Рис. 2. Оцінка інфраструктурного проекту

ція оцінки інфраструктурного проекту за допомогою розрахунку чистої приведеною вартості не є ідеальною, оскільки базується на припущеннях щодо ставки дисконтування й очікуваних витрат та прибутків.

На четвертому етапі відбувається опрацювання отриманих результатів, що дозволяє вибрати оптимальну модель реалізації проекту, яка передбачає мінімізацію ризиків та максимізацію потенційних вигід. Також на цьому етапі повністю заповнюється реєстр ризиків у частині стратегій реагування.

На практиці виділяють 3 групи методів мінімізації наслідків виникнення ризиків, до них належить: запобігання (унікнення або зниження) ризику, збереження ризику та передача ризику.

Метод запобігання ризику може передбачати як і уникнення ризику так і зниження його рівня. Уникнення ризику передбачає відмову від участі в ризикових проектах в цілому або в окремих його складових і використовується, коли рівень ризику значно перевищує рівень можливої економічної віддачі/прибутковості. Зниження рівня ризику передбачає розробку сценаріїв цілеспрямованого впливу на джерела і причини ризикових подій. Даний метод доцільно використовувати коли потенційний збиток від настання ризикової події менший рівня можливої економічної віддачі/прибутковості.

Збереження ризику означає прийняття всього або частини ризику і покриття можливих втрат власними засобами, тобто вартість даного ризику уже врахована у собівартості реалізації проекту ДПП. Найчастіше даний метод доцільно використовувати для несуттєвих ризиків, коли збиток від настання ризиків значно менше прибутку, або збиток не перевищує резерву для покриття негативних наслідків настання ризику. Важливим аспектом вживання цього методу є визначення розміру резервного фонду.

Передавання або трансфер ризику означає передавання відповідальності за ризик третім особам при збереженні існуючого рівня ризику. Поширеними методами передавання ризику є

страхування та інші договірні форми передавання відповідальності.

На останньому етапі здійснюється моніторинг ризиків на постійній основі шляхом регулярного перегляду та оновлення реєстру ризиків, оскільки ризики є надзвичайно динамічним явищем. Швидке виявлення та оперативна відповідь на ризик є ключовим елементом успішної реалізації будь-якого проекту.

ВИСНОВКИ

Управління ризиками має бути спрямоване на виявлення, запобігання, стримування та зниження ризиків в інтересах проекту. Процес управління ризиками можна поділити на п'ять етапів: ідентифікація ризиків, класифікація ризиків, оцінка ризиків, контроль та моніторинг ризиків. Робота з ризиками є безперервним процесом, який має тривати протягом усього життєвого циклу інфраструктурного проекту. Також ефективний аналіз виявлених ризиків конкретного проекту дозволяє вибрати оптимальну модель співпраці держави і приватного сектору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики виявлення ризиків, пов'язаних з державно-приватним партнерством, їх оцінки та визначення форми управління ними» № 232 від 16.02.2011 р. (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 713) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/713-2015-п/paran10#n10>
2. Бондар Н. М. Державно-приватне партнерство у розвитку інфраструктурних галузей регіонів України: ризики учасників та їх ефективний розподіл [Електронний ресурс] / Н. М. Бондар. – Режим доступу: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/1792/1/Bondar.pdf>
3. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: практ. рук-во для органов гос. власти: рус. версия / Д. Делмон. – М., 2010. – 153 с.

4. Бабяк Н. Д. Контролінг ризиків проектів державно-приватного партнерства [Електронний ресурс] / Н. Д. Бабяк // Фінанси України. – 2014. – № 6. – С. 95-111. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Fu_2014_6_10.pdf

5. Игнатьюк Н. А. Государственно-частное партнерство: онлайн-чтение [Електронний ресурс] / Н. А. Игнатьюк. – Режим доступа: http://fictionbook.ru/author/n_a_ignatyuk/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/read_online.html?page=12

6. Fischer K. Incentive and payment mechanisms as part of risk management in PPP contracts [Text] / K. Fischer, H. W. Alfen // Journal of Interdisciplinary Property Research. – 2009. – Vol. 1. – Pp. 5–25.

7. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2011). A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure. Bangkok: UNESCAP.

8. World Bank and PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility). (2010). «Assessment of the Impact of the Crisis on New PPI Projects: Update 6.» PPI Data Update Note 36, PPIAF, Washington, DC. May.

REFERENCES

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Pro zatverdzhennya Metodyky vyyavlennya ryzykiv, pov'yazanykh z derzhavno-pryvatnym partnerstvom, yikh otsinky ta vyznachennya formy upravlinnya nymy» № 232 vid 16.02.2011 r. (u redaktsiyi postanovy Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 16 veresnya 2015 r. № 713) [Elektronnyy resurs] – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/713-2015-p/paran10#n10>

2. Bondar N. M. Derzhavno-pryvatne partnerstvo u rozvytku infrastrukturykh haluzey rehioniv Ukrayiny: ryzyky uchasnykiv ta yikh efektyvnyy rozpodil [Elektronnyy resurs] / N. M. Bondar. – Rezhym dostupu: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/1792/1/Bondar.pdf>

3. Delmon Dzh. Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo v infrastrukture: prakt. ruk-vo dlya organov gos. vlasti: rus. versiya / D. Delmon. – M., 2010. – 153 s.

4. Babyak N. D. Kontrolinh ryzkyv proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva [Elektronnyy resurs] / N. D. Babyak // Finansy Ukrayiny. – 2014. – № 6. – S. 95-111. – Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Fu_2014_6_10.pdf

5. Ignatyuk N. A. Gosudarstvenno-chastnoye partnerstvo: onlayn-chteniyе [Yelektronniy resurs] / N. A. Ignatyuk. – Rezhim dostupa: http://fictionbook.ru/author/n_a_ignatyuk/gosudarstvenno_chastnoe_partnerstvo/read_online.html?page=12

6. Fischer K. Incentive and payment mechanisms as part of risk management in PPP contracts [Text] / K. Fischer, H. W. Alfen // Journal of Interdisciplinary Property Research. – 2009. – Vol. 1. – Pp. 5–25.

7. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2011). A Guidebook on Public-Private Partnership in Infrastructure. Bangkok: UNESCAP.

8. World Bank and PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility). (2010). «Assessment of the Impact of the Crisis on New PPI Projects: Update 6.» PPI Data Update Note 36, PPIAF, Washington, DC. May.