

УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКОВЕ В ПРОЕКТИ ЗА ПУБЛИЧНО-ЧАСТНИ ПАРТНЬОРСТВА

Мария Великова

Въведение

Известно е, че всеки един проект, вкл. за публично-частни партньорства (ПЧП), е динамичен и е свързан с непрекъснат преход – във време, пари, участници, и винаги съществуват определени рискове, които е необходимо да бъдат управлявани.

Разпределението на рисковете между партньорите е ключова характеристика, която оказва пряко влияние върху въпросите за печалбата, инвестициите и отговорностите на страните по договорите за ПЧП.

Докато в традиционния модел публичният сектор остава собственик, управляващ и финансиращ активите, като поема всички рискове в процеса на предоставяне на услугите, един от основните въпроси при осъществяване на ПЧП е кой ще поеме рисковете при предоставянето на дадена услуга или при изграждането, функционирането и поддържането на инфраструктурата. В този смисъл ПЧП се тълкува като концепция, надвишаваща традиционната роля на частния сектор в процеса на предоставяне на обществени услуги [3, с. 16]. Разпределението на рисковете е една от основните разграничителни характеристики между договорите за ПЧП и традиционните договори “възложител–изпълнител”.

Ефективното прехвърляне на рисковете е от съществено значение за успеха на ПЧП и представлява отличителния фактор спрямо други форми на сътрудничество. При ПЧП трансферът на рисковете се определя от типа проект. Обикновено по-високите рискове съответстват на по-висока възвръщаемост. При условие, че при ПЧП частният партньор поеме значителна част от рисковете и няма контрол върху проекта, то тогава и печалбата му ще бъде по-висока.

Постигането на баланс в разпределението на рисковете между публичния и частния партньор е предизвикателство и основен фактор за успешното прилагане на ПЧП. От тази гледна точка поставените за разрешаване задачи в настоящата статия се свеждат до следното: да се разгледат същността, необходимостта от управление и възможностите за разпределение на рисковете при проектите за ПЧП; да се систематизират основните форми и категории рискове; да се представи технологична схема за управление на рисковете; да се изведат специфичните проявления на рисковете в ПЧП на местно равнище.

The risks distribution is one of the distinguishing characteristics between the contracts for public-private partnerships (PPP) and traditional contracts “assignor-contractor. To achieve a balance in the risks distribution between public and private partner is a challenge and a major factor for the successful implementation of PPP. From this perspective, the emphasis in this paper is on: clarifying the nature, the need for management and the opportunities for risks distribution in the PPP projects; systematization of basic forms and categories of risks and provision of a flow diagram for risk management, determination of the specific risks’ manifestations in PPP at local level.

1. Същност, управление и разпределение на рисковете при ПЧП

Понятието “*риск*” се свързва с понятията “*влияние*” и “*вероятност*” и се дефинира най-често [3, с.14; 4, с. 29–30] като: сбор от обстоятелства, застрашаващи постигането на определени цели; комбинация от вероятности за случване на дадено събитие; вероятност от настъпването на събитие, което може да окаже отрицателно влияние върху дейността на разпоредителя.

Следователно рисковете са свързани със събитие или условие, което с появяването си може да предизвика положителни или отрицателни последици върху проекта за ПЧП. Възможностите за съществуването на рискове при реализацията на проекта са най-различни: закъсняло включване на нов участник в проекта, неподготвени кадри, слаба управленска практика, силно влияние на външни участници, съществена промяна на социалната или икономическата ситуация в страната, промяна на основни стратегически документи и др.

Всеки риск е уникален за себе си, но има и рискове, които са били идентифицирани и анализирани и в предишни проекти, и за които е възможно директното прилагане на съществуващата информация при разработване на стратегия за управление на рисковете на даден нов проект. Затова е желателно да бъде извършено проучване, свързано с управлението на рисковете от предходни подобни проекти.

Управлението на рисковете в проектите е систематичен процес на идентифициране, анализиране и предприемане на мерки по отношение на рисковете в проекта [3, с. 14]. Целта е увеличаване до максимална степен на вероятността за оптимизиране на основните характеристики на проекта (намаляване на времетраенето на изпълнението на проекта, намаляване на стойността на проекта и увеличаване на възвръщаемостта от проекта, т.е. на икономическия ефект) и намаляване до минимална степен вероятността за отрицателно въздействие.

Биха могли да се изведат следните цели на ефективното разпределение на рисковете:

- да се постигне икономично разпределение на рисковете, а не просто прехвърляне на всички рискове към частния партньор;
- да се създадат стимули за договарящите страни да изпълни проектите навреме и според зададените стандарти в рамките на утвърдения бюджет;
- да се предоставят качествени услуги и да се повишат приходите чрез ефикасни действия;
- да се осигури последователен и предсказуем профил на разходите.

2. Основни форми и категории рискове

Рисковете се проявяват в няколко основни общоприети форми. Те могат да бъдат класифицирани до различни равнища, в зависимост от детайлността, в която се разглеждат – напр. присъщ (бизнес)

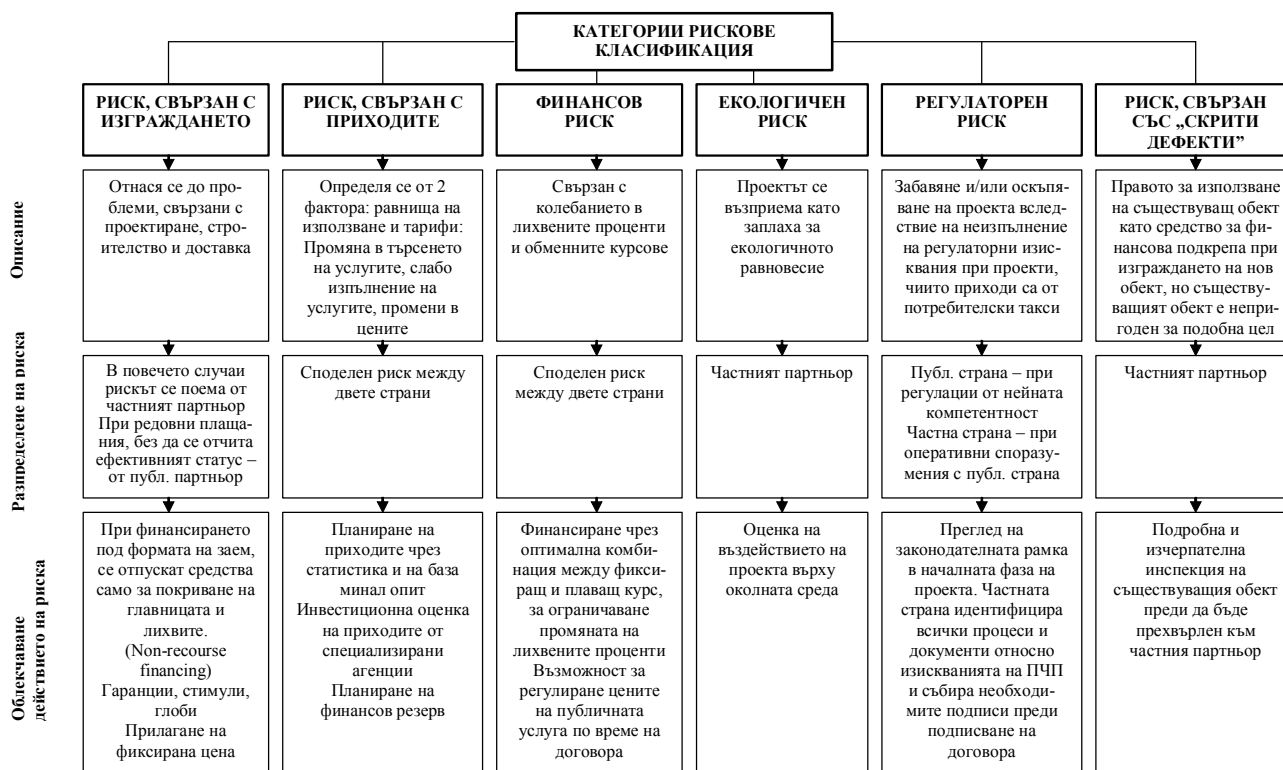
риск, контролен (организационен) риск, остатъчен риск [1, с. 71–72].

Присъщ (бизнес) риск. Приема се, че това е риск, който пряко застрашава постигането на целите и е основна предпоставка за изграждането на съответните контролни механизми. Тази рискова форма има най-силно влияние върху проекта за ПЧП, особено във фазите на планирането и реализацията на проекта.

Контролен (организационен) риск. Това е риск, при който съществува опасност контролните механизми да не бъдат ефективни по отношение на постигане на заложените цели в проекта за ПЧП. Рисковите фактори са в областта на неправилно разработени процедури и правила и тяхното прилагане, неефективно управление на човешките и комуникационните ресурси. Тази рискова форма също има силно влияние върху изпълнението на проекта, като то се забелязва най-съществено във фазата на реализацията.

Остатъчен риск. Това е риск, който влияе основно върху дейността на организацията и в по-малка степен върху всеки проект за ПЧП, особено когато от неговата реализация няма пряк икономически ефект.

Самият характер на бизнес измерението на ПЧП осигурява база за съществуването на различни категории рискове, които могат да окажат влияние върху строителството и/или функционирането на системата за обслужване [1, с. 73], а именно (вж. фиг. 1):



Фиг. 1

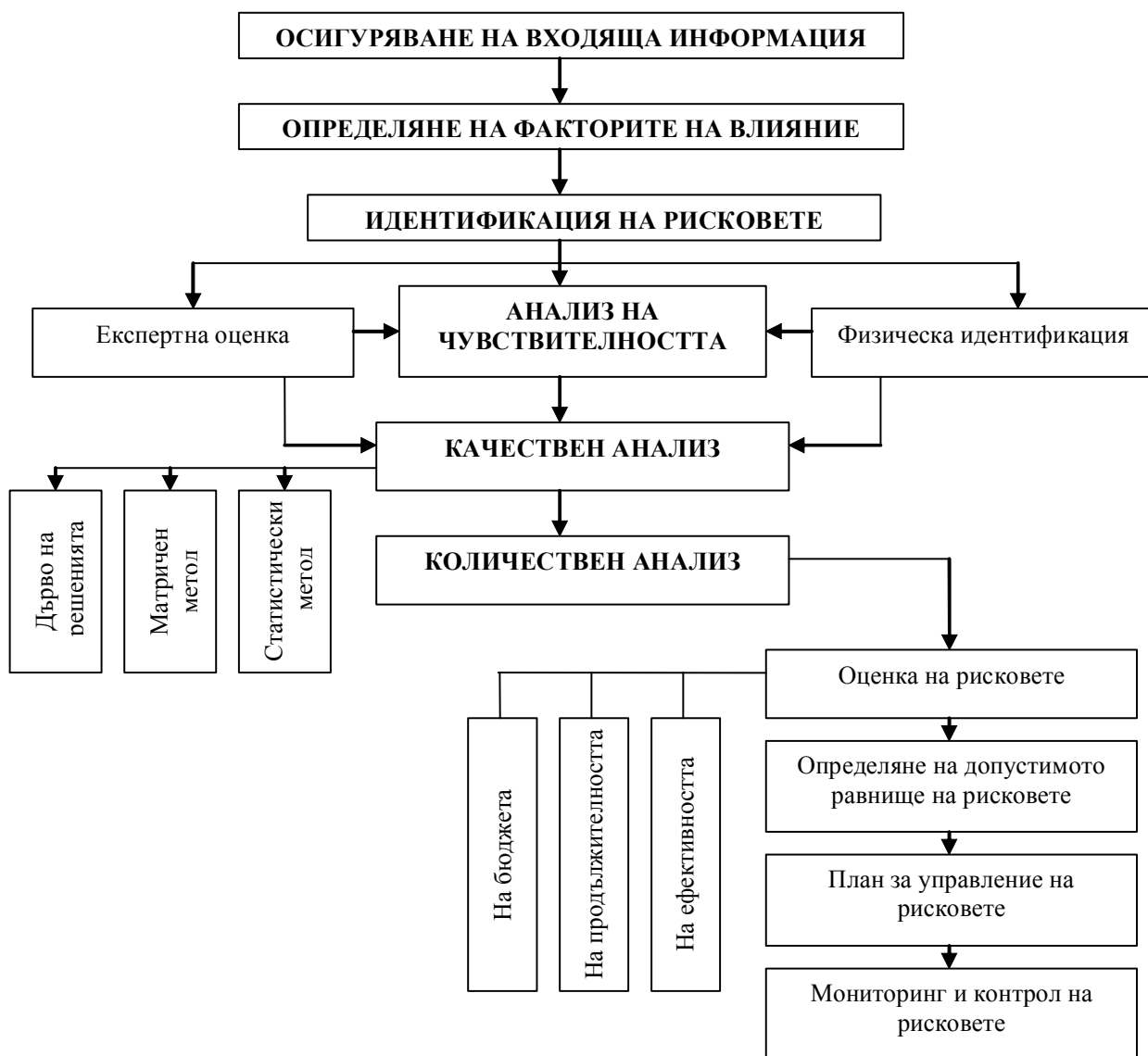
3. Технологична схема за управление на рисковете

В съществуващите стандарти за управление на проекти, както и в различни методики на водещи световни и европейски консултантски институции за управление на рискове [3, 4, 5, 7], няма единно становище относно броя на управленските процеси, които трябва да се изпълняват, за да се управлява качествено рискът в инвестиционните проекти (вкл. проекти за ПЧП).

Технологията за управлението на рисковете [1, с. 74–75; 3, с. 24–16, с. 50–53] в проектите за ПЧП показва логичната последователност на изпълнение на всички описани по-долу дейности (вж. фиг. 2).

Определяне на факторите на влияние. Изразява се в анализ и оценка на факторите, които могат да предизвикат промяна в параметрите на проекта, а именно: политически, икономически, законова и нормативна уредба; равнище на научно и техническо развитие; фактори, свързани с културата; фактори, свързани с природата и екологията, и др.; промени в инвестирането, производството, областите и равнището на обслужването; състояние на инфраструктурата и др.; управленски стил; организационна структура; участници в проекта; мениджърски екип; комуникации.

Идентифициране на рисковете. Определят се и се документират онези променливи, характе-



Фиг. 2

ризиращи основните параметри на проекта (цел, обхват, срок, бюджет, качество, съответствие с национални приоритети, ефективност и др.), за които има вероятност да настъпи промяна в резултат на влиянието на посочените фактори.

Анализ на чувствителността. Прави се избор на критичните променливи измежду всички идентифицирани променливи, чиято промяна има най-силно влияние върху параметрите на проекта (срок, стойност, ефективност и др.).

При изчисляване на оценката на риска на *продължителността* анализът на чувствителността показва промяната на продължителността на коя дейност влияе най-силно върху промяната на общата продължителност.

При изчисляване на оценката на риска на *стойността* анализът на чувствителността показва как промяната на стойността на дадена променлива (количество, единична цена и др.) влияе върху общата промяна на стойността.

При изчисляване на оценката на риска на *ефективността* анализът на чувствителността показва как промяната на един от параметрите, които я формират, влияе върху общата стойност.

Качествен анализ на рисковете. Определя се вероятният начин на промяна на идентифицираните като критични в анализа на чувствителността рискови променливи.

Количествен анализ на рисковете. Извършва се предварителна оценка на стойността на парите през целия жизнен цикъл на проекта (използват се методът на нетната настояща стойност и анализ разходи–ползи).

Количественият анализ на рисковете се отнася до задаване на стойности на параметрите, дефинирани в качествения анализ. Целта на количествената оценка е да се представи потенциалното въздействие на рисковете върху различните етапи от изпълнението на проекта, съпоставени към стойността на парите. По този начин страните – участници в ПЧП, могат по-добре да управляват рисковете съобразно ефективността на разходите. Настоящите разходи преди и след осъществяване на проекта по ПЧП се съпоставят с рисковете по проекта, което е от значение за вземане на решение за предоставяне на публични услуги на частен партньор. Тази оценка, за да бъде по-достоверна, изисква да се вземат предвид обхватът на проекта, сложността му и прогнозните разходи и приходи.

Оценка на рисковете. Извършва се основно на две равнища. Първото равнище е свързано с конкретното осъществяване на целите на проекта в рамките на планираните времетраене и бюджет. Тук оценката на рисковете се извършва от гледна точка на управлението на проекта. Второто равнище се отнася до изчислената ефективност на проекта. Конкретен количествен измерител на рисковете се появява при оценка на финансовия или икономич-

еския ефект. Възможно е когато другите видове ефективност – социална, културна, образователна и др., нямат парично изражение, оценката на рисковете да се извършва чрез качествени измерители.

Определяне на допустимото равнище на рисковете. Извършва се количествено измерване на допустимите рискове за всеки параметър.

План за управление на рисковете. Планират се всички дейности, които трябва да бъдат извършени от отделните участници в проекта за поемане на съответните рискове.

Мониторинг и контрол на рисковете. Осъществява се постоянен контрол на идентифицираните рискови дейности, откриване на нововъзникнали такива, изпълнение на планираните дейности по отношение на рисковете.

4. Проявление на рисковете в ПЧП на местно равнище

При отделните форми на ПЧП на местно равнище има различно разпределение на рисковете и отговорностите. Те се различават по сложност и по експертния опит, необходим за успешни преговори по сключването на съответните договори.

Повечето от рисковете на местно равнище се отнасят към бизнес рисковете, тъй като са свързани с финансирането, изграждането, развитието и експлоатацията на едно съоръжение.

Най-често срещаните рискове [1, с. 71–72] могат да се сведат до:

– *Загуба на контрол от страна на местната власт*

Значителните инвестиции и рискове за частния партньор при ПЧП често му гарантират по-голямо участие във вземането на решенията относно начините на предоставяне на услугите и ценообразуването. Това създава опасност частният партньор да не доставя обема, за който е сключен договор и/или да не спазва определената безопасност на доставката или сертификационните стандарти, свързани с предоставяне на услугата на крайните потребители. Затова въпросът за контрола следва да бъде разгледан при дефинирането на проекта и да се има предвид в хода на преговорите за сключване на договора. Не трябва да се забравя фактът, че местната власт има правомощията и отговорността да установи стандартите за предоставяните услуги и да гарантира защитата на обществения интерес.

– *Занижено качество или ефективност на услугите*

Ако не са структурирани както трябва, договорите за ПЧП могат да доведат до занижено качество на услугите, неефективно обслужване или недобра поддръжка на обектите. Например договорите от типа “разходи + твърда такса” не стимулират частния партньор да поддържа качеството или да увеличи ефективността. При определянето на

критериите за оценка на проекти или услуги местните власти следва да предпочетат подход, при който разходите се изчисляват на базата на жизнения цикъл на обектите или услугите. Договорът трябва да е ориентиран към стимулирането на частния партньор да предоставя услугата с предварително дефинираното равнище на качество. Най-лесно тази схема може да проработи при "performance-based contracts", където не крайният потребител, а общината плаща директно на частния партньор за предоставяната услуга. Тези плащания са разпределени във времето в равни парични вноски за целия период на договора. По този начин, ако услугата не е на договореното равнище, следващите вноски ще бъдат намалени. Имайки предвид, че първоначално частната фирма е инвестирала значителни средства за изграждането и след това за поддръжката на конкретната инфраструктура, тя ще е мотивирана да изпълнява задълженията си коректно, за да може да получи от публичния партньор предварително договорените средства. Така се гарантира и спазването на т.нар. „златно” правило при ПЧП: "No service, no payment".

– Увеличаване на разходите

Не винаги местната власт отчита истинската себестойност на услугите при разработването на своята ценова политика. Например режийните или административните разходи и амортизационните отчисления често не се включват в цената на отделните услуги. В някои случаи е налице неоправдано субсидиране на определени услуги. Предоставянето на услуги чрез ПЧП изисква ценова политика и тарифи, отразяващи съответните разходи в пълен размер. Това може да доведе до нарастване на потребителските такси за определени услуги. Разходите, свързани с уреждането на публичните спорове по повод на увеличените тарифи или с разработването на комплексна политика за разсрочване на увеличението на тарифите, често игнорират ПЧП като форма за предоставяне на определени услуги.

– Колебания в търсенето на публичната услуга

Местните власти понасят основните рискове от осъществяването на ПЧП, когато се задължават да правят редовни плащания на частния партньор, без да отчитат реалния статус на актива или се ангажират да гарантират определено равнище на плащане независимо от колебанията в търсенето.

– Пристрастност при подбора

При конвенционалните форми на предоставяне на услуги винаги съществува възможност местната власт да бъде обвинена в пристрастие при подбора на партньорите. Това може да бъде силно изразено при ПЧП, тъй като "ниските оферти" не винаги печелят търговете, особено ако местната власт е установила други критерии (например "стойност срещу пари"). Възможността за обвинения в пристрастие може да бъде ограничена чрез добре раз-

работени политика и процедури, както и като се осигури прозрачност на взаимоотношенията с потенциалните частни партньори.

Заклучение

Водещ принцип при управление на рисковете на проекти за ПЧП е, че един риск трябва да се носи от партньора, който е в най-добра позиция да го управлява. Способността да се поеме риск следва да се прецени на база на това, коя страна има контрол върху факторите, които влияят на риска – например рискът за скрити недостатъци в един актив трябва да се носи от страната, отговорна за изграждане на актива. Прехвърлянето на рискове към частния партньор е необходимо да се извършва само тогава, когато ползата за публичния сектор е по-голяма от разходите по прехвърлянето на риска.

Използвана литература

1. **Великова, М.** Публично-частни партньорства. Аутсорсинг. Унив. изд. на ВСУ „Ч. Храбър”, 2008.
2. **Великова, М.** Публично-частните партньорства – инструмент за реализация на концепцията „Ново публично управление” на местно равнище. // Икономическа мисъл, Икономически институт към БАН, кн.2, С., 2008.
3. **Методически указания** за публично-частно партньорство. Министерство на финансите, С., 2006, Актуализация, С., 2009.
4. **Практическо помагало: Методика и примерни образци на договори за реализиране на публично-частно партньорство от местната власт.** Съвет по децентрализация на държавното управление към Министерския съвет. С., 2009.
5. **ПЧП: Ръководство за местните власти.** Национална асоциация на действащите председатели на общински съвети в Република България. С., 2008, <http://www.nadpos-bg.org/docs/PublicPrivatePartnershipGuideforLocalGovernmentBG1.pdf>
6. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships,** Brussels, 19.11.2009, COM(2009) 615 final. http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm
7. **European PPP Report 2009.** <http://www.eib.org/epcc/infocentre/documents/FINAL%20FINAL%20EUROPEAN%20PPP%20REPORT%202009.pdf>

Адрес за контакти

Доц. д-р Мария Великова
ВСУ "Черноризец Храбър"
e-mail: mima_vl@abv.bg