

Контрактные риски ГЧП¹

П.Н. ТЕСЛЯ, кандидат экономических наук

E-mail: teslia.pavel@gmail.com; ORCID: 0000-0001-5128-2564

Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН,
Новосибирский национальный исследовательский государственный
университет, Новосибирск

Аннотация. Государственно-частное партнерство рассматривается как институт, образованный на контрактной основе. Риски проектов ГЧП проанализированы в свете проблемы принципал-агент. Выделяются основные формы оппортунистического поведения, их происхождение и угрозы для эффективности и осуществимости ГЧП-проектов. На основе обсуждения мирового опыта делаются выводы о высокой рискованности ГЧП. Потенциальные выгоды, измеряемые с помощью показателя VFM, как правило, завышаются для того, чтобы скрыть оппортунистические эффекты, извлекаемые сторонами контрактов таких проектов. ГЧП часто используются для скрытой приватизации государственной собственности частными партнерами. Особо отмечается опыт Китая, фактически отказавшегося от партнерства между государством и частными фирмами. Там предпочтение отдается партнерству государства с государственными компаниями.

Ключевые слова: риски ГЧП; проблема принципал-агент; оппортунистическое поведение; моральный риск; VFM проектов ГЧП

Дефицит бюджетных финансов в сочетании с острым дефицитом услуг инфраструктуры (как в количественном, так и качественном отношении) привели к постановке идеи слияния частной и государственной сфер ответственности во многих странах мира. Вовлечение частного сектора в создание инфраструктурных объектов становится широко распространенным механизмом решения проблем государственного сектора. В последнее время частный бизнес чаще всего занимается созданием и эксплуатацией объектов инфраструктуры не самостоятельно, а в рамках совместных проектов, реализуемых на основе государственно-частного партнерства (ГЧП), в которых обеспечивается контроль государства над важнейшими аспектами предоставления инфраструктурных услуг.

В основе ГЧП лежат договорные соглашения между, по крайней мере, одним частным партнером и представителем государства, в которых описаны права и обязанности сторон на инвестиционной и эксплуатационной фазах проекта. Проект ГЧП почти

¹ Работа выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН. Проект т 5.6.6.4. (0260–2021–0008) «Методы и модели обоснования стратегии развития экономики России в условиях меняющейся макроэкономической реальности».

всегда состоит из более чем одного этапа или уровня создания добавленной стоимости.

Соглашения о ГЧП включают в себя ряд специфических моментов. В ГЧП имеет место (а) объединение строительства и эксплуатации, (б) частная временная собственность на принадлежащие государству активы и (в) разделение рисков между частным и публичным партнерами.

Модели сотрудничества государства и частного бизнеса создают потенциал повышения общественного благосостояния за счет усиления организационной и экономической эффективности, но им также присущи недостатки, такие как особая уязвимость от морального риска, возможность неправомерного извлечения скрытых выгод, возникновения коррупции и т.д. Возможные организационные дефекты и сбои в координации деятельности партнеров ГЧП происходят из-за технических и организационных сложностей проектов, необходимости привлечения долгосрочного акционерного капитала и проблем, связанных с расчетом расходов государственного сектора.

Общественное восприятие ГЧП в основном позитивно, хотя в литературе можно встретить опасения по поводу недостаточной прозрачности проектов, в значительной степени вызванные тем, что существенная информация о них иногда скрывалась под маркой коммерческой конфиденциальности.

Модели сотрудничества ГЧП, будучи очень разными по контрактному дизайну и организационной форме, в целом должны балансировать между управленческой автономией частного партнера и публичной подотчетностью вовлеченного государственного органа. В ГЧП границы между государственной и частной сферами размываются и порождают феномены, не присущие чистым формам хозяйствования. Потому для их изучения необходимо привлечь методологический инструментарий теорий агентских отношений, неполноты контрактов, экономики транзакционных издержек, аппарата теории игр [Knorr, Schomaker, 2016].

Особенность проектов ГЧП, в отличие от обычных государственных закупок, где риск неудачи полностью ложится на государственного партнера, состоит в том, что в ГЧП частный партнер должен нести основную или, по крайней мере, значительную часть коммерческого риска. При этом механизмы защиты, предназначенные для снижения коммерческого риска

для частной компании за счет гарантирования государством денежных потоков, действуют не всегда достаточно эффективно.

Уязвимость позиций частного партнера ГЧП состоит также в том, что его деятельность должна находиться под более жестким контролем и отчетностью перед своими акционерами и публичным партнером из-за особенностей контракта, в котором жестко определены обязанности и потенциальные штрафы за неисполнение договорных условий. В самой структуре ГЧП заложен потенциал конфликта интересов – частный партнер преследует частные выгоды, а публичный должен обеспечить интересы общества. Тем самым, кроме потенциальных угроз и уязвимости перед рисками, у частного партнера имеются скрытые выгоды от участия в ГЧП. Так, кроме максимизации прибыли, он, как правило, преследует и долгосрочные стратегические цели. Принимая на себя обязательства по ГЧП в соответствующей стране, предприятие получает, например, косвенный доступ к рынку, который, возможно, еще пока не открыт для приватизации.

Инвестиции в рамках ГЧП могут стать источником потенциального преимущества в случае последующей приватизации проектного объекта (при условии, конечно, что компания приобрела репутацию надежного и справедливого партнера по данному проекту). Кроме того, опыт и знания, полученные частным партнером, могут повысить вероятность его победы в будущих тендерах на аналогичные проекты ГЧП в других тендерах и других странах, что представляет интерес, в частности, для многонациональных компаний.

В последнее время, особенно в связи с рисками, порождаемыми экономическими последствиями пандемии, усилились критические высказывания в адрес ГЧП. Отмечаются его позитивные стороны, состоящие в том, что ГЧП предоставляет государственным и местным органам власти возможность переложить риски проекта на частный бизнес способами, которые невозможны при традиционных госконтрактах на проектирование и строительство, однако многие обращают внимание, что за это государству приходится платить, и порой чрезмерно дорого. Во-первых, частный партнер взимает премиальную цену за принятие на себя проектных рисков, во-вторых, передача рисков через ГЧП гарантируется отнюдь не стопроцентно [DeGood, 2018]. Когда частный партнер не выполняет свои контрактные обязательства,

государство часто бывает вынуждено брать реализацию проекта на себя, даже если это связано со значительными задержками сроков и перерасходом средств.

Причина, по которой государство оказывается подверженным такого рода рискам, по существу, политическая. Невыполнение проекта может иметь для него два негативных последствия. С одной стороны, если обещанный объект остается недостроенным, это вызовет протест его пользователей (избирателей и налогоплательщиков) и их обоснованные претензии по поводу неисполнения правительственными ведомствами своих обязанностей. Во-вторых, провал ГЧП, который приводит к значительным потерям для инвесторов и кредиторов (держателей облигаций), может создать пагубные долгосрочные последствия для финансирования будущих проектов: доверие к государству снизится, и будущие проекты потребуют привлечения более дорогих финансовых ресурсов – кредиторы станут назначать высокие процентные ставки, а акционеры потребуют более высокой дивидендной доходности на свои инвестиции. Провал ГЧП сигнализирует будущим инвесторам о том, что правительство может снова сделать неправильный выбор при определении частного партнера – исполнителя работ по проекту.

Цель данной работы: выявить уязвимые места в соглашениях о ГЧП, чтобы повысить осведомленность об этой проблеме, способствовать установлению соответствующих механизмов контроля на уровне проекта.

ГЧП, его сущность и цели

Государственно-частное партнерство предполагает участие частного бизнеса на любом или на всех этапах реализации проекта: проектирования, строительства, финансирования и эксплуатации инфраструктурных объектов. Примеров инфраструктуры, развитой с помощью моделей ГЧП, во всем мире имеется великое множество. ГЧП использовалось в промышленно развитых странах и в новых индустриализирующихся странах, остро нуждающихся в инфраструктуре, таких как Китай и Индия, а также в некоторых развивающихся, в частности, очень активно – в Латинской Америке. Капиталоемкий характер базовой инфраструктуры и конкуренция за ограниченные государственные бюджетные ресурсы побудили правительства привлекать частных

инвесторов для устранения растущего разрыва между спросом и предложением инфраструктурных объектов, в то время как они стремятся выполнить социальные обязательства, не нарушая бюджетные ограничения.

Российский опыт ГЧП можно считать сравнительно незначительным, но и он дает примеры успехов и неудач реализации инфраструктурных проектов. Партнерские отношения между государством и частным бизнесом чреватые как общими для всех проектов², так и специфическими рисками. Тема данной статьи – те риски, которые свойственны именно проектам ГЧП.

Отметим, что распространенность практики ГЧП в мире сильно различается. Как правило, в промышленно развитых странах этот механизм используется в сферах предоставления государственных услуг, включая образование, здравоохранение, утилизацию отходов, управление общественными зданиями. В странах с переходной экономикой, с огромными потребностями в базовой инфраструктуре ГЧП часто применяется в энергетическом, водном или дорожном секторах для поддержания быстрого экономического роста.

Термин «государственно-частное партнерство» обозначает широкий спектр механизмов, с помощью которых государственные обязанности в той или иной мере передаются коммерческим партнерам³, а риски распределяются между государственным и частным секторами для достижения желаемых результатов в областях, связанных с государственной политикой.

Как правило, схема ГЧП позволяет частному сектору получить и сохранить контроль над инфраструктурным объектом в течение длительного, заранее оговоренного периода времени и нести ответственность за его эксплуатацию до того, как объект

² Общие риски присущи всем долгосрочным и сложным проектам, состоят в возможных потерях, порожденных технологическими сбоями, рыночными неприятными неожиданностями (падение спроса на услуги проектного объекта, вредоносные ценовые скачки, негативные тенденции на рынке капитала), форс-мажорными обстоятельствами (стихийные бедствия, политические потрясения, акты терроризма и т.п.). Специфические риски ГЧП существуют в силу неоднородности партнеров по признакам характера собственности, различия интересов и мотивации; они возникают по причине специфики организационного взаимодействия участников проектов.

³ Вот почему ГЧП трактуется экономистами как замаскированная форма приватизации, политически более приемлемая, чем открытая распродажа государственной собственности.

будет передан государственному сектору (по истечении срока действия контракта), либо перейдет в собственность частного партнера. Срока эксплуатации должно быть достаточно, чтобы частный сектор мог возместить затраты на строительство и техническое обслуживание и достичь требуемой нормы прибыли от своих инвестиций либо за счет платы за пользование, такой как плата за проезд, тарифы на воду, билеты, либо за авансовые платежи, такие как платежи за доступ к активу.

Частный партнер в рамках ГЧП принимает на себя значительный риск, который в противном случае лежал бы на государстве. За это он получает компенсацию и существенный контроль над предоставлением инфраструктурных услуг, что тоже приносит выгоду. Согласно экономической теории, частному партнеру следует передавать тем больше риска, чем сильнее он может контролировать его и смягчать последствия. Успех ГЧП строго связан с тем, применяется ли этот принцип на практике. К числу факторов, которые могут порождать неэффективное распределение рисков и усиливать возможность неудачи проекта, относятся политическое вмешательство, оппортунистические переговоры в преддверии выборов, слабые гарантии доходов для частного партнера и некомпетентность управления проектом [Iossa, Martimort, 2012].

ГЧП должно быть эффективным

Модель ГЧП привлекательна тем, что она дает возможность повысить экономическую эффективность. В Великобритании, по оценкам Казначейства, использование ГЧП в начале 2000-х гг. дало среднегодовую экономию приведенных капитальных и текущих затрат от 17% до 25% во всех инфраструктурных секторах [Alfen et al., 2009]. В какой мере эти оценки верны, можно спорить, однако само наличие подобных утверждений говорит о том, что ГЧП применяется с целью получения выгоды, как частной, так и государственной.

Основными факторами повышения экономической эффективности с помощью ГЧП являются передача рисков частному сектору, долгосрочный характер контрактов, структура стимулов и оплаты, ориентированная на результат, конкуренция

между участниками торгов за право участия в ГЧП⁴, включение обратной связи и переговоров в процесс закупок, инновации и управленческие навыки частного сектора, а также снижение административных затрат.

Каждый проект ГЧП перед выставлением на торги сравнивается с альтернативным проектом, который потенциально может быть осуществлен государственным сектором без содействия со стороны частных партнеров. Такое сравнение является тестом на соотношение цены и качества (или тестом сравнения эффективности), в литературе он называется Value for Money, VFM. Тестирование состоит в количественном сравнении чистой приведенной стоимости всех затрат, понесенных в течение предполагаемого периода контракта (на стадиях проектирования, строительства, финансирования, технического обслуживания, эксплуатации и т.д.), рассчитанной для традиционного способа предоставления услуг самим государством и для варианта ГЧП. Если ГЧП может дать экономию, государство санкционирует контракт с частным партнером и способствует созданию проектной компании, которая и осуществит данный проект.

Проектная компания, созданная для реализации проекта ГЧП, управляется и финансируется частным партнером самостоятельно или при поддержке государства. Она действует в рамках долгосрочной концессии или ГЧП-контракта в обмен на оплату, соответствующую количеству и качеству предоставляемых инфраструктурных услуг. В процессе создания проектного актива (например, дороги или моста) проектная компания привлекает необходимые финансовые средства, как заемные, так и собственные.

Основой для разработки проекта ГЧП служит проектное соглашение, которое устанавливает взаимодействие публичного и частного партнеров и является центром сложной сети различных финансовых, строительных и консультационных контрактов, составляющих весь пакет юридических документов по проекту. Последние определяют совокупность прав и обязанностей партнеров, исполнение которых необходимо для реализации проекта.

⁴ Отбор частных партнеров по проектам ГЧП обычно производится на конкурсной основе либо в ходе торгов между несколькими претендентами.

Риски общие и специфические. Особые риски ГЧП

Государственно-частное партнерство предоставляет государственным и местным органам власти возможность перекладывать риски проекта на частного партнера способами, которые невозможны при традиционных госконтрактах на проектирование и строительство, но за это частный партнер взимает с потребителей проектных услуг премиальную цену, что является платой за принятие проектных рисков.

Организация промышленного развития при ООН (ЮНИДО) рекомендует рассматривать следующие базовые типы рисков, которым обычно подвергаются проекты ГЧП⁵ (UNIDO 1996).

1. Общие или страновые риски – связанные с политической, социальной и экономической обстановкой принимающей страны, над которыми организатор проекта не имеет контроля.

2. Риски, связанные с конкретным проектом – те, которые в определенной степени контролируют спонсоры проекта.

Данная типология приложима к любым проектам, но она не учитывает специфику контрактных отношений между государством и частным бизнесом, возможность конфликта интересов и асимметрии информации, доступной каждому из партнеров, что влечет возникновение оппортунизма (поведения участников контракта, направленного на извлечение выгоды за счет других сторон). Кроме того, ЮНИДО не учитывает, что возможны поведенческие риски, порождаемые особенностями распределения рисков между партнерами, – то, что в экономической литературе называют «моральным риском»: когда государство передает работу частному партнеру с государственными активами, несмотря на условия контракта, оно фактически (полностью или частично) не вменяет ответственность за неисполнение контрактных обязательств, и это порождает стимул для небрежности в работе. Государство в определенном смысле «подталкивает» совершать такие действия, от которых в нормальных условиях (при единоличной ответственности) обычно воздерживаются. Наконец, тесное взаимодействие между государством и частником по поводу использования государственного имущества создает

⁵ UNIDO (1996). Guidelines for infrastructure development through Build-Operate-Transfer (BOT) projects. Vienna, UNIDO.

питательную среду для коррупции – взятки и нерыночного обмена предпочтениями.

Одним из важнейших, и часто недооцениваемых фактов, является то, что модель ГЧП не гарантирует передачу обычных (общих) рисков. Когда концессионер или другой частный партнер не выполняет свои контрактные обязательства, государство вынуждено взять на себя реализацию проекта, даже если это связано со значительными издержками и перерасходом средств. Причина, по которой государство не может избежать этой ответственности, по существу, политическая, но не в смысле политических игр, а потому, что к этому его обязывает демократический процесс передачи власти через публичные выборы.

Таким образом, общие риски в моделях ГЧП приобретают дополнительное измерение: из-за указанного политического фактора они могут стать угрозой для репутации государства – провалы проектов ГЧП могут подорвать саму идею их долгосрочной эффективности.

Два кейса: индонезийский и вьетнамский

Оба рассматриваемых кейса были осуществлены в начале нулевых годов. В индонезийском проекте Jasa Marga по строительству автомагистрали [Greenwood, Lawrence, 2006] риски частного партнера в существенной мере порождались слабостью поддержки со стороны правительства – неточностью предоставленной им информации, вынужденными изменениями в проекте, несвоевременностью передачи земли под строительство, затягиванием принятия административных решений, неадекватной компетенцией государственных чиновников, искусственным занижением прибыли, недостаточным объемом предоставленных финансовых гарантий, что сказалось на дороговизне кредита.

По словам подрядчиков, атмосфера взаимоотношений, созданная правительством Индонезии в данном проекте, не соответствовала равноправному альянсу, а скорее носила характер доминирования одного партнера над другим. Иными словами, в проекте возникли иерархические отношения, основанные на неравенстве экономической и политической власти, что отрицательно сказалось на его эффективности.

Несмотря на то, что банки применяли по отношению к проекту Jasa Marga ставку 11%, эта цифра не была зафиксирована

на весь срок кредита, и когда банки подняли ставки, правительство признало только те расходы, которые соответствовали контрактной ставке 11%, дополнительные же пришлось покрывать из средств подрядчика.

Что касается проектной информации, некоторые из основных сведений, предоставленных правительством, в частности, геологоразведочные данные, оказались недостаточно надежными. Это привело к отставанию по срокам исполнения от календарных планов и пересмотру структуры проекта, что повлияло и на качество, и на стоимость объекта. Подрядчики в силу своей политической слабости были вынуждены смириться и провести внеплановые работы, потратив дополнительное время и ресурсы, а также выполняли свои обязательства по проекту в напряженном режиме ускоренных работ.

Таким образом, мы можем отметить несбалансированность властных полномочий и/или неравенство профессиональной компетентности менеджеров проектной компании, представляющих в ней интересы публичного и частного партнеров.

Частный партнер обычно уступает на переговорах потому, что правительство имеет возможность оказывать на него давление, требуя завершить проект с наименьшими затратами на строительство, даже если это может поставить под угрозу качество создаваемого объекта; подрядчики вынужденно принимают на себя риски.

Если бы правительство провело более точную и подробную технико-экономическую спецификацию, оно могло бы предоставить частному партнеру более полезную и надежную информацию для разработки более подробного, детализированного проекта. Но поскольку спецификация не была выполнена должным образом, и публичный, и частный партнеры столкнулись с проблемами. Несмотря на то, что проект удалось завершить в установленные сроки, такие меры, как оперативная корректировка строительной технологии и изменение конструкции объекта в ходе строительства, привели к значительному увеличению объема инвестиции. Кроме того, существует опасность, что эти внеплановые мероприятия могут в будущем сказаться на состоянии объекта, что повлияет на затраты по техническому обслуживанию.

Второй кейс – строительство моста через реку между двумя северными провинциями Вьетнама⁶. Значительная часть рисков и в данном кейсе исходила от правительственных ведомств. Отмечены регулярные задержки их ответов на запросы, связанные с проектом, нередко чиновники отменяли разрешения, которые были утверждены ранее. Это делало процесс проектирования и строительства очень трудоемким, приводило к нарушениям сроков и в итоге – к удорожанию работ. Длительность бюрократических процессов была обусловлена непрофессионализмом и некомпетентностью должностных лиц, несоблюдением ими законов и нормативных актов, сложностью и забюрократизированностью процедур утверждений и согласований документов и работ с неясной ответственностью сторон.

Из-за того, что дорога, проходящая через мост, не была ни модернизирована, ни расширена, транспортный поток по мосту оказался меньше запланированного. В результате проект долго не давал ожидаемого дохода и не в полной мере выполнял свою задачу. Срок окупаемости был превышен, а частный партнер понес убытки.

Вьетнамский кейс примечателен также вскрытыми фактами коррупции. Два государственных ведомства, связанных с развитием инфраструктурных проектов (Департамент строительства и Агентство по управлению земельными ресурсам), занимают 5-е и 7-е места в национальном рейтинге коррупции. Согласно Клитгаарду [Klitgaard, 1998], масштаб коррупции можно представить формулой:

Коррупция = Монополия + Свобода действий чиновников – Подотчетность.

Во Вьетнаме проявились последствия действия всех трех факторов из этой формулы. Чтобы устранить коррупцию, требуются прозрачность деятельности администрации и честность должностных лиц.

Хотя коррупция обычно приводит к довольно значительным потерям, тем не менее во Вьетнаме аналитики Всемирного банка, описавшие данный кейс, сочли, что она оказывает менее серьезное воздействие на строительную отрасль по сравнению

⁶ World Bank (2006). Vietnam Infrastructure Strategy – Cross-sectoral issues. The World Bank. World Bank. Vietnam Transport Strategy – Transition. Reform and Sustainable Management. The World Bank.

с другими развивающимися странами региона. Причина, скорее всего, в том, что она стала обычным и приемлемым элементом деловой практики в этой стране.

Восприятие рисков партнерами

В инфраструктурные проекты вовлечено множество участников – государственные учреждения, частные компании, кредитные и страховые организации, и т.д. У каждой из этих заинтересованных сторон имеются собственные цели, которые влияют на восприятие рисков, связанных с проектом. Другими словами, участники ГЧП по-разному определяют риски. Последние также могут иметь разное значение для каждой из сторон, вплоть до того, что один и тот же риск может быть желательным для одного участника и нежелательным для другого. Более того, некоторые риски могут иметь разное значение для одного и того же участника в зависимости от времени и/или обстоятельств.

Как следствие, участники могут реализовать различные, порой противоположные стратегии для управления этими рисками. Если заинтересованные стороны не определились с пониманием в данном вопросе и не согласовали свои интересы, то, скорее всего, при реализации проекта произойдет сбой с более или менее значительными последствиями [Hartman, Snelgrove, 1996].

Информация о несостоятельных проектах ГЧП

Описания кейсов несостоятельных проектов редки в литературе. Российские случаи провалов представлены в прессе только фрагментарно либо слишком обобщенно и имеют преимущественно публицистический характер. Вот один из немногих примеров⁷: «Пандемия коронавируса и девальвация рубля ударят более чем по 340 проектам в сфере государственно-частного партнерства, в основном по малому и среднему бизнесу, оценили эксперты. Ущерб за полгода может достичь ₽25–30 млрд».

Есть причины полагать, что в публикациях соответствующего аналитического материала не заинтересованы ни партнеры ГЧП-проектов, ни надзорные органы. Обширная база данных Всемирного банка также не говорит о подробностях и причинах

⁷Эксперты оценили ущерб для государственно-частных проектов из-за вируса // РБК. 25.04.2020 (URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/03/2020/5e79ec309a79474781fd0af3>).

провалов проектов ГЧП. Правительственные чиновники обычно держат в секрете информацию о контрактах ГЧП, объясняя это коммерческой тайной; во всех доступных документах и архивных записях, связанных с конкретными проектами, отсутствует важная информация.

Тем не менее во Всемирной паутине можно найти исследовательские работы, оценочные исследования, проведенные организациями государственного сектора, финансовыми институтами, в том числе международными, а также аудиторские отчеты по проектам ГЧП и отчеты некоммерческих организаций. Наиболее примечательные из них обычно изучаются в научной литературе, включая данную работу.

Причины провалов ГЧП

Провалы проектов ГЧП происходят в открытой и скрытой формах. Вот наиболее часто приводимые причины открытых провалов [Soomro, Zhang, 2011].

- Публичный партнер не смог добиться оптимального соотношения цены и качества, и налогоплательщики понесли ущерб.
- Правительство аннулирует концессионный контракт и запускает новый процесс торгов.
- Концессионный тендер отменяется еще до подписания соглашения из-за низкой финансовой жизнеспособности проекта или по другой причине.
- Проект национализируется, т.е. переходит в государственную собственность.
- Проект надолго останавливается из-за конфликтов, судебных разбирательств или какой-либо технической неисправности.
- Правительство временно приостанавливает действие концессионных прав концессионера.

Между разными регионами мира наблюдались различия в основных причинах открытых провалов ГЧП. Так, неудачи в инфраструктурных транспортных ГЧП-проектах в странах Африки к югу от Сахары в основном возникали из-за политических конфликтов, антиприватизационной позиции должностных лиц государственного сектора [Bullock, 2005].

В странах Азии из-за отсутствия потенциала в области реализации проектов ГЧП государственный сектор не смог организовать жесткую конкуренцию за участие в торгах. Большинство

азиатских стран имеют низкий и средний уровень дохода. Это вынуждает азиатские правительства тратить больше средств не на развитие транспортной инфраструктуры, а на другие насущные потребности, такие как здравоохранение и образование⁸.

В странах с развитой экономикой (Европа и Северная Америка) наиболее распространены риски соотношения цены и качества (VFM) и неудовлетворительного соблюдения процедур определения компаратора государственного сектора (PSC) – виртуального альтернативного проекта, с которым производится сравнение параметров ГЧП [Vinningg, Boardman, 2008].

Ранние неудачи ГЧП в развитии транспортной инфраструктуры в Центральной и Восточной Европе и некоторых других европейских странах происходили в основном из-за низкой конкурентности торгов, трудностей приватизации и завышенных требований субсидий со стороны частных партнеров [McGrath et al., 2008].

В Великобритании ГЧП также известны в версии частной финансовой инициативы (PFI). Программа PFI была инициирована в 1992 г. правительством консерваторов Джона Мейджора. PFI отличается от ГЧП, типичных для других стран. Их цель в том, чтобы привнести финансовые, управленческие навыки и опыт частного сектора в практику управления объектами и услугами государственного сектора [Akintoye et al., 1998]. Несмотря на развитую экономику Великобритании с полностью дееспособными государственными агентствами, первые PFI в области транспорта столкнулись с проблемами, связанными с обеспечением ожидаемой VFM. Большая часть ранних проектов были выкуплены правительством.

Эталоном неудачи PFI стал проект развития сети метрополитена (две концессии Metronet и Tublins). С самого начала проект Metronet каким-то образом не смог идти в ногу с эксплуатационными требованиями. Кроме того, там имели место серьезные недостатки в менеджменте, из-за чего эта PFI, собственно, и потерпела крах⁹.

⁸ Asian Development Bank (ADB), Japan Bank for International Cooperation (JBIC) and World Bank. (2005) Connecting East Asia: a New Framework for Infrastructure. Manila, Tokyo, and Washington, DC.

⁹ National Audit Office, UK. (2009) The Failure of Metronet. / Department for Transport Report by the comptroller and auditor general, HC512 session 2008–2009, June 5, 2009.

Первые попытки ГЧП в Аргентине и Мексике по строительству платных автомагистралей были провалены из-за неудовлетворительной подготовки. Ни учреждения государственного сектора, ни местные финансовые институты не имели потенциала для приватизации автомобильных дорог. В Мексике практически все решения, принятые государственным сектором на первом этапе, от планирования до эксплуатации автомобильных дорог ГЧП, были ошибочными. Зато второе поколение платных дорог было запущено с более тщательной подготовкой [Engel et al., 2003].

Агентские отношения как источник специфических рисков ГЧП

Теория агентских отношений «принципал/агент» широко использовалась в различных дисциплинах с момента ее создания около четырех десятилетий назад [Eisenhardt, 1989]. Однако в последнее время ей уделяется мало внимания в литературе по управлению проектами, что представляется упущением, поскольку она применима к большинству случаев взаимодействия партнеров, когда одна сторона (принципал) делегирует полномочия по принятию решений и необходимых действий другой (агенту).

Базовое предположение, лежащее в основе теории агентских отношений, состоит в том, что агенты по своей природе являются эгоистичными оппортунистами. И если их не контролировать эффективно или не «стимулировать» к честному исполнению обязанностей, они будут эксплуатировать принципалов. Основу для такого оппортунизма создает информационная асимметрия, существующая между агентами и принципалами [Fama, Jensen, 1983].

Специфические агентские отношения определяются такими характеристиками контракта, как продолжительность, сложность, гибкость и степень полноты.

Длительные сроки контрактов ГЧП потенциально способствуют росту эффективности совместной деятельности, позволяя обойтись более низкими затратами, получить услуги лучшего качества, применить более инновационные решения. Вместе с тем инвестиции, сделанные партнерами в проект, делают их уязвимыми, так как вложенные средства не могут быть в случае неудачи легко извлечены из несостоявшегося проекта

и использованы в других направлениях. Партнеры становятся зависимыми друг от друга, что может привести к оппортунистическому поведению, например, к неоправданной экономии на расходах или на качестве. Поэтому крайне важно, чтобы заказчик (принципал) мог контролировать и наказывать подрядчика (агента), если последний не создаст обещанный инфраструктурный объект и не обеспечит обещанное качество. Таким образом, предполагается, что угроза санкций будет способствовать эффективности ГЧП.

Для управления сложными проектами (а большинство крупных проектов ГЧП именно таковы) необходимы более сложные контракты. Сложный контракт дает преимущество в организации взаимодействия партнеров, однако его составление является довольно дорогостоящим и длительным процессом, он менее гибок и, как правило, его исполнение и мониторинг связаны с высокими транзакционными издержками. Поскольку сложные контракты всегда в той или иной степени неполны, у партнеров по ГЧП возникает стимул для оппортунизма. Вновь мы видим потенциальную угрозу потери эффективности.

Большинство проектов ГЧП организованы на основе так называемых реляционных контрактов, которые по существу являются рамочными договорами. Они предполагают, что партнеры будут действовать в соответствии с духом, а не буквой соглашения, адаптируясь к конкретным ситуациям, которые не могут быть определены заранее [De Bettignies, Ross, 2009]. Чем сложнее отношения, тем большую значимость приобретает гибкость контракта. Например, технические характеристики желательно подобрать таким образом, чтобы при необходимости их можно было изменить, а условия контракта пересмотреть, адаптируя их к возможным изменениям в ходе реализации проекта. Жесткий контракт, который не допускает пересмотра условий, может привести к неоптимальным результатам или даже к провалу партнерских отношений, а также способен помешать реализации новых идей и эффективных проектных решений. Таким образом, гибкость контракта, с одной стороны, хороша – она способствует повышению эффективности проекта, а с другой – плоха, поскольку создает угрозы извлечения выгод одного партнера за счет другого.

Сложность, гибкость и неполнота контрактов потенциально ведут к оппортунистическому поведению партнеров по проекту ГЧП, а следовательно, к снижению его эффективности.

Оппортунистическое поведение порождается стремлением достичь частных выгод за счет причинения ущерба интересам других лиц [Бас, 2009] и может приобретать такие формы, как:

- уклонение от соблюдения условий контракта;
- оказание своекорыстного влияния или использование возможностей для экономического принуждения;
- отказ от некоторых важных правил, согласованных с партнером, с целью достижения экономической власти или усиления влияния;
- преднамеренное сокрытие своекорыстных действий;
- использование информационных преимуществ.

Проявления оппортунизма становятся возможны, если наличествуют следующие элементы институционального устройства:

- отделение прав собственности от функций управления, приводящее к ослаблению ответственности за конечный результат деятельности;
- сложность спецификации контрактных отношений, определения прав собственности;
- проблематичность осуществления специфических инвестиций;
- неопределенность, риск и асимметричность в распределении информации между участниками бизнеса;
- ограниченная рациональность лиц, принимающих решения;
- возможность манипулирования действующими институтами.

Те или иные формы оппортунистического поведения и коррупционные действия, свойственные исполнителям ГЧП-проектов, приводят к риску возникновения транзакционных издержек [Куклинов, Югов, 2020]. Риск оппортунизма является наиболее серьезной угрозой для успеха проекта ГЧП.

Важно учитывать, что оппортунизм может возникнуть и со стороны публичного партнера. Причина в следующем: «государство является одновременно и партнером, и механизмом реализации института [ГЧП]. Органы государственной власти устанавливают “правила игры”, “утверждают бюджет” и осуществляют его корректировку при необходимости,

разрабатывают порядки предоставления мер поддержки инвесторов, осуществляют реализацию санкций, предусмотренных соглашением, и так далее» [Шубина, 2020. С. 225]. Публичный партнер может навязать частному такие правила игры, которые дадут ему выгоды за счет последнего.

Таким образом, в проектах ГЧП существуют два вида контрактного оппортунизма. Первый возникает в тех случаях, когда информационная асимметрия работает в пользу агента. Этот вид оппортунизма называют **моральным риском**, поскольку он возникает после того, как принципал принимает решение. Это явление также называется скрытым действием, поскольку информация агента не полностью раскрывается принципалу, за счет чего агент оппортунистически извлекает выгоду.

Проблема морального риска тесно связана со страхованием – получая государственную гарантию или хотя бы поддержку, агент тем самым защищает себя от определенного вида вреда, и тогда у него больше нет стимула для должной осмотрительности. На практике это может быть чревато угрозой срыва контракта [Chong et al., 2007].

Второй вид контрактного оппортунизма, **неблагоприятный отбор**, возникает из-за наличия недоступной агенту частной информации, которой владеет принципал. При неблагоприятном отборе информационный разрыв возникает до того, как принципал примет решение.

Из-за долгосрочного характера проектов ГЧП точная информация о существующих, будущих и косвенных затратах на работы скрыта – это повышает подверженность моральному риску и неблагоприятному отбору [Blanc-Brude, 2008]. Длительность проектов ГЧП является главной причиной пересмотров условий контрактов, тогда-то и могут возникнуть агентские проблемы.

Насколько распространены в реальности рассмотренные риски? В силу трудности их выявления и идентификации дать исчерпывающую и достаточно надежную оценку затруднительно, однако в большинстве выявленных случаев отмечалось, что именно частные партнеры, агенты ГЧП-контрактов, чаще всего приобретают выгоды от оппортунистического поведения. Чем сложнее контракты и применяемые в проектах технологии, тем легче агентам удавалось обвести принципалов вокруг пальца. Пример того, как частники взяли верх над государством, можно

видеть в Южной Африке, где правительственные ведомства, заключив с IT-компаниями контракты по развитию национальных телекоммуникаций, не получили обещанных результатов [Albertus, 2019].

Китайский опыт восприятия контрактных рисков

Продолжающееся китайское экономическое чудо интересно рассмотреть с той точки зрения, как следует относиться к контрактным рискам ГЧП? С самого начала реализации политики ускоренного экономического развития (с конца 1980-х гг.) в Китае можно было наблюдать активное использование ГЧП-контрактов, особенно заметное в сфере строительства и эксплуатации дорог. Проще говоря, с 1993 по 2007 гг. предоставление услуг транспортной инфраструктуры в Китае неуклонно переходило из сферы государственного управления в сферу частного сектора посредством ГЧП.

Частные партнеры предоставляли нанимателям свои профессиональные услуги с прибылью. Они рассматривали проекты ГЧП как инвестиции с низким уровнем риска, поскольку соответствующие контракты подкреплялись правительственными соглашениями, обеспечивающими долгосрочную доходность, это облегчало и удешевляло для частных доступ к кредитным ресурсам банков, большинство которых в Китае являются государственными или находятся под сильным госконтролем. Государственный сектор также выигрывал – он снизил технологические и управленческие риски, передав их большую часть бизнес-партнерам.

Однако в конце 2009 г. наметилась тенденция к сокращению привлечения частных партнеров к транспортным проектам из-за участвовавших фактов оппортунистического поведения со стороны бизнеса, а также коррупционного поведения правительственных чиновников. Все это сопровождалось ростом транзакционных издержек. Затраты на организацию торгов, оценку и отбор заявок сами по себе довольно высоки. Плюс к тому в период действия контракта выросли расходы по мониторингу и поиску адекватных стимулов для предотвращения или смягчения оппортунизма.

Кроме того, слабость ГЧП в условиях мирового финансового кризиса заключалась в усилившемся риске банкротства частных

подрядчиков и необходимости правительства брать на себя незавершенный проект и искать нового разработчика, что одновременно увеличивало затраты и препятствовало непрерывности исполнения проекта. В Пекине закрылись 20% частных предприятий; 90% малых и средних частных предприятий в провинции Гуандун столкнулись с финансовыми проблемами и были близки к банкротству. Обострились проблемы, связанные с качеством и безопасностью строительства, поскольку персонал был менее мотивирован из-за сокращения доходов. Статистика показывает, что в период кризиса количество серьезных дорожных инцидентов увеличилось на 20,7% [Mu et al., 2011].

Все это послужило толчком к отказу от ГЧП. С 2007 по 2010 гг. подавляющее большинство новых крупных транспортных контрактов было заключено с государственными предприятиями. На смену ГЧП пришло ГГП («государственно-государственное партнерство»), которое, по-видимому, воспринималось как более надежное и стабильное решение.

Интерес к ГЧП пропал не только у государства. Частный бизнес охладел к партнерству из-за ужесточения госрегулирования. Во-первых, были повышены требования к квалификации персонала (проверялись подтверждения технических навыков и опыта), оказавшиеся для многих компаний невыполнимыми, поскольку большинство их работников не имеют должной квалификации. Во-вторых, подрядчиков по ГЧП-проектам обязали вносить гарантированный депозит в размере 5% от общей стоимости проекта, что было непосильным обременением для большинства частных предприятий.

Политика, принятая правительством Китая после кризиса 2008 г., была направлена на содействие экономическому развитию за счет государственных инвестиций в крупные объекты инфраструктуры. Последние крупные дорожностроительные концессии почти исключительно предоставлялись государственным предприятиям. Им же предоставлялись банковские кредиты, подкрепленные правительственными гарантиями. Заимствование в банках для частных игроков, даже кредитоспособных, усложнилось. Основным источником финансирования проектов ГЧП стало Центральное министерство финансов.

Китайский опыт говорит, что для успешного продвижения новых организационных форм бизнеса государству нужно более

тщательно работать над ее институциональной основой. Несмотря на то, что были созданы базовые институциональные условия для разграничения обязанностей и рисков различных сторон, приняты законы в отношении тендерных заявок, разработки контрактов и обеспечения соблюдения договоров, чистый результат был недостаточным для предотвращения нестабильности, оппортунизма и высоких транзакционных издержек. Для успеха ГЧП требуются верховенство права, информационная прозрачность деятельности правительственных структур, строгое законодательство о конкуренции, достойный регулирующий надзор, разумные механизмы стимулирования и эффективная судебная система [Mu et al., 2011].

Провалы ГЧП Китая оказались типичным проявлением проблемы принципала-агента: на разных фазах жизненного цикла проекта часто обнаруживалось оппортунистическое поведение частных партнеров; не раз становились известны сговоры на торгах; проявления халатности чиновников; проблемы, связанные с низким качеством строительства и незаконным получением частными партнерами чрезмерной прибыли в ходе эксплуатации предоставленных им государством активов. Китайское аудиторское бюро в 2008 г. обнаружило, что частные партнеры ГЧП-проектов нередко привлекали субподрядчиков, не способных обеспечить приемлемое качество работ, непомерно сэкономили на материалах, на этапе эксплуатации построенных объектов необоснованно увеличивали плату за проезд по дорогам, мостам и тоннелям.

В 16 провинциях было обнаружено 158 незаконных сборов, сумма которых до конца 2005 г. достигла 14,9 млрд юаней. А для некоторых скоростных автомагистралей, сроки взимания платы с которых еще не истекли, на момент написания отчета все еще действовало 66 незаконных сборов за проезд¹⁰.

Не следует думать, что все ГЧП пострадали от оппортунизма частных партнеров. Есть немало примеров успешных проектов, таких как Олимпийский стадион в Пекине и Терминал 3 Международного аэропорта Пекина, но эти проекты были громкими, широко освещавшимися в СМИ медийными событиями,

¹⁰ China Audit Office (2008). Audit report on the Chinese Toll Roads (in Chinese). National Audit Report Series, No.26. China Audit Office, Beijing. (Цит. по [Mu et al., 2011])

и поэтому никто из вовлеченных участников не мог позволить себе допустить, чтобы что-то пошло не так.

Пример Китая свидетельствует о необходимости культивирования благотворной институциональной структуры, что требует определенных усилий и времени. Он показывает, что создание новых организационных форм – это процесс, зависящий от пройденного пути, а не от произвольных решений, направленных на достижение некоторого «экономического оптимума», за что выступают международные организации, такие как ОЭСР, Всемирный банк или МВФ. В Китае партнерство между государством и частным бизнесом вряд ли будет работать так же, как в англосаксонских странах, Финляндии или Испании, даже если они будут черпать свои идеи из одного и того же глобального интеллектуального пула, созданного в международных экспертных сетях.

Попытка перенести политику ГЧП в Китай привела к возникновению двух значительно различающихся институциональных равновесий¹¹, между которыми уже произошел переход. С 1993 г. имело место предпочтение ГЧП, а затем, после 2007 г., наступил этап доминирования государства: оно стало работать с государственными же предприятиями, поскольку не захотело и/или не могло бороться с оппортунистическими дефектами экономического поведения частных партнеров, порождаемыми неполнотой контрактов.

Заключение

Мировой и отечественный опыт ГЧП, как и уже достаточно проработанная контрактная теория, говорят о высоких контрактных рисках, встроенных в любую, даже достаточно простую модель ГЧП. Длительность, сложность и неполнота контрактных отношений в ГЧП-проектах порождают дефекты, хорошо описанные в агентской теории.

Выяснилось, что конфигурация почти всякого ГЧП сильно способствует возникновению оппортунистического поведения обоих партнеров, как публичного, так и частного, хотя на практике чаще встречается паразитизм частника над государством.

¹¹ Институциональные равновесия – это социально сконструированные состояния, из которых субъекты социальной сети не имеют мотивации выходить до тех пор, пока другие также не изменят свои позиции и стратегии.

Нередко механизм ГЧП используется, когда частнику очень хочется захватить, хотя бы на время, государственное имущество, но этому препятствует законодательство или политическая обстановка. Частым и во многих странах мира широко распространенным феноменом, порождаемым ГЧП, является коррупция, чему посвящена обширная литература, к которой мы не обращались по причине ограничений на объем статьи.

В силу сильного контрактного риска, присущего ГЧП, в Китае было принято решение отказаться от массового применения ГЧП. В этой стране после мирового финансового кризиса 2008 г. на место государственно-частного пришло государственно-государственное партнерство. Не стоит ли России поучиться у Китая?

Литература/ References

Бас А.В. Экономические и институциональные ограничения оппортунистического поведения субъектов рыночной экономики. Саратов, 2009. 173 с.

Bas, A.V. (2009). *Economic and institutional limitations of opportunistic behavior of market economy subjects*. Saratov. 173 p. (In Russ.).

Куклинов М.Л., Югов В.В. Оппортунистическое поведение исполнителей ГЧП-проектов как фактор, тормозящий развитие автодорожной инфраструктуры России // Российский экономический журнал. 2020. № 3. С. 114–128.

Kuklinov, M.L., Yugov, V.V. (2020). Opportunistic behavior of the executors of PPP projects as a factor hindering the development of the Russian Road infrastructure. *Russian Economic Journal*. No. 3. Pp. 114–128. (In Russ.).

Шубина В.И. Атрибутивные признаки рисков оппортунизма в проектах государственно-частного партнерства / Сборник материалов Летней школы по институциональной и эволюционной экономике. Ханты-Мансийск, 2020. С. 206–231.

Shubina, V.I. (2020). *Attributive signs of opportunism risks in public-private partnership projects* / Collection of materials of the Summer School on Institutional and Evolutionary Economics. Khanty-Mansiysk. Pp. 206–231. (In Russ.).

Akintoye, A., Taylor, C., and Fitzgerald, E. (1998). “Risk analysis and management of Private Finance Initiative projects” *Engineering Construction and Architectural Management*, Vol. 5(1). Pp. 9–21.

Albertus, R. (2019). The impact of information asymmetry on public-private partnership contracts: Theoretical approach. *African Journal of Business Management*. Vol. 13 (17). Pp. 579–587. November. DOI: 10.5897/AJBM2019.8822

Alfen, H. W. et al. (2009). Public-Private Partnership in infrastructure development: Case studies from Asia and Europe. *Schriftenreihe der Professur Betriebswirtschaftslehre im Bauwesen. Bauhaus-Universität Weimar, No. 7*. Available at: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:27-20100922-160114-1>.

Blanc-Brude, F. (2008). *Public-Private Risk Transfer – Public-Private Partnerships, Long-Term Contracts and Price Discovery*, King’s College London

Bullock, R. (2005). Results of railway privatization in Africa, *Transport Papers TP –8*, The World Bank Group, September.

Chong, E., Huet, F., Saussier, S. and Steiner, F. (2007). Public-Private Partnerships and Prices: Evidence from Water Distribution in France, *Review of Industrial Organisation*, Vol. 29, No. 3. Pp. 149–169.

De Bettignies, J. E., Ross, T. W. (2009). Public-private partnerships and the privatization of financing. *International Journal of Industrial Organization*. No.27,3. Pp. 358–368.

DeGood, K. (2018). When Public-Private Partnerships Fail: A Look at Southern Indiana's I-69 Project // In: Center for American Progress, February 15. Available at: <https://www.americanprogress.org/issues/economy/reports/2018/02/15/446720/public-private-partnerships-fail-look-southern-indianas-69-project/>

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*. Vol.14. No. 1. Pp. 57–74.

Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. (2003). Privatizing highways in Latin America: Is it possible to fix what went wrong? Economic Growth Center, Yale University July. Available at: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/28456/1/dp03>

Fama, E. F., and Jensen, M. C. (1983). Agency problems and residual claims. *Journal of Law and Economics*, Vol.26. No.2. Pp. 327–349.

Greenwood, Jr., Lawrence, C. (2006). Infrastructure Development in Indonesia: Moving Forward, Indonesia Infrastructure Conference and Exhibition, Jakarta, Indonesia.

Iossa, E., Martimort, D., (2012). Risk Allocation and the Costs and Benefits of Public-Private Partnerships, *RAND Journal of Economics*. No.43(3). Pp. 442–474.

Hartman, F., Snelgrove, P. (1996). Risk allocation in lump-sum contracts – Concept of latent dispute. *Journal of Construction Engineering and Management*, September. Pp.291–296.

Knorr, A., Schomaker, R. (2016). The potential for corruption in public private partnership – theoretical aspects and some policy implications. Institutional Repository of Vadym Hetman Kyiv National Economic University. ISSN2411–4383 (Available at: ir.kneu.edu.ua).

Klitgaard, R. (1998). International co-operation against corruption – Fighting Corruption Worldwide, Finance and Development, Vol. 35(1), World Bank, Washington D.C.

McGrath, F. B., Cisarova, E., Eger, A., Gallop, P., Kalmar, Z., Vera, P. (2008). Never mind the balance sheet: The dangers posed by public-private partnerships in Central and Eastern Europe, CEE Bankwatch Network.

Mu, R., de Jong, M., Koppenjan, J. (2011). The rise and fall of Public-Private Partnerships in China: a path-dependent approach. *Journal of Transport Geography*. Vol. 19. Issue 4. July. Pp. 794–806.

Soomro, M.A., Zhang, X. (2011). An analytical review on transportation public private partnership failures. *International Journal of Sustainable Construction Engineering & Technology* (ISSN: 2180–3242) Vol. 2, Issue 2, December.

Vinningg, A. R., Boardman, A. E. (2008). Public-private partnerships in Canada: Theory and evidence. *Canadian Public Administration*. Vol. 51 (1). Pp. 9–44.

Статья поступила 30.09.2021

Статья принята к публикации 10.11.2021

Для цитирования: Тесля П. Н. Контрактные риски ГЧП // ЭКО. 2022. № 2. С. 68–92. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-2-68-92

For citation: Teslia, P.N. (2022). Contractual Risks of PPP. *ECO*. No. 2. Pp. 68–92. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2022-2-68-92

Summary

Teslia, P.N., Cand. Sci. (Econ.), Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk State Research University, Novosibirsk

PPP Contract Risks

Abstract. Public-private partnership is considered as an institution formed on a contract basis. The risks of PPP projects are considered in the light of the principal-agent problem. The paper identifies the main forms of opportunistic behavior, their origins and threats to the effectiveness and feasibility of PPP projects. On the basis of a discussion of global experience, conclusions are drawn about the high riskiness of PPP. The potential benefits measured by the VFM indicator are usually inflated in order to hide the opportunistic effects derived by the parties to PPP contracts. PPPs are often used to disguise the privatization of public property by private partners. The experience of China, which has actually abandoned the partnership between the state and private firms, is particularly noteworthy. The preference is given to the partnership between the state and state-owned companies.

Keywords: *public-private partnership risks; principal-agent problem; opportunistic behavior; moral hazard; VFM of public-private partnership projects*

The work was carried out according to the research plan of IEOPP SB RAS. Project 5.6.6.4. (0260–2021–0008) "Methods and models for substantiating the strategy of Russia's economic development under conditions of changing macroeconomic reality".