

Зданевич Ульяна Александровна

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ И НЕДОСТАТКИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/1/2011/3/65.html

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

Альманах современной науки и образования

Тамбов: Грамота, 2011. № 3 (46). С. 203-206. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/1.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/1/2011/3/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: almanac@gramota.net

УДК 334

Ульяна Александровна Зданевич
Южный федеральный университет

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ РИСКИ И НЕДОСТАТКИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА[©]

Растущие потребности в модернизации инфраструктуры страны, обновлении ЖКХ, развитии проектов в транспортной и энергетической сфере, здравоохранении, образовании и многих других сферах требуют более активного вовлечения в партнерские отношения бизнеса и государства.

В России риски просчетов как государственного, так и частного партнеров в проектах ГЧП весьма велики. Уже выявилась тенденция к сильному удорожанию проектов по сравнению с их первоначальной стоимостью. Темп удорожания может достигать 20% в год. И причины не только в банальных ошибках и просчетах авторов, но и во вполне объективных обстоятельствах - постоянном росте цен на сырье, материалы, услуги. Мировой опыт показывает, что единственным выходом из этой ситуации является привлечение частного капитала, а значит, создание для него более привлекательных условий по сравнению с обычной коммерческой деятельностью [1, с. 30].

Важнейшим аспектом ГЧП является практическое разделение многочисленных рисков между сторонами партнерства, неизбежно возникающих в процессе сооружения и эксплуатации объектов (Табл. 1).

Табл. 1. Разделение рисков между сторонами партнерства

Государственный сектор	Для граждан и общества	Для частных компаний
Ассиметричные информационные потоки	Недостаток демократического контроля и участия	Политический и юридический риск
Нечестные намерения частного партнера	Недостаток социальной справедливости	Технические риски, касающиеся строительства и использования инфраструктуры
Опасность передачи рисков государственному сектору	Чрезмерное финансовое бремя на гражданах	Экономический и финансовый риск
	Неблагоприятные результаты в экономических терминах	Коммерческий риск
	Риск олигополизации поставляющих отраслей	Риск форс-мажора

Для государственного сектора:

- асимметричные информационные потоки - частные партнеры обладают лучшим знанием рынка и выгодных инвестиционных возможностей, нежели государственный сектор; кроме того, известна более высокая компетенция частных партнеров относительно выполнения проектов; дефицит этого составляет большое неудобство для государственного сектора;

- нечестные намерения частного партнера - нельзя гарантировать, что частные партнеры будут действовать в соответствии с условиями договора, особенно когда государственный сектор отдает существенную часть управления партнерством в руки частного партнера; поэтому, если государственный сектор уже связан схемой сотрудничества, он уязвим для любых возможных нечестных намерений со стороны частного партнера, ибо последний может попытаться воспользоваться возможностями государственного сектора;

- опасность передачи рисков государственному сектору - государственно-частное партнерство может привести к краткосрочному сокращению финансового давления на государственные бюджеты, однако, опасность, что проектный риск будет передан обратно, остается высокой. Причем это довольно большой риск, поскольку государственный сектор несет соответствующую ответственность за проект, и если проект потерпит неудачу, то государственный сектор не сможет легко оставить финансовые последствия частным партнерам, если это приведет к завершению проекта со всеми отрицательными политическими последствиями. Государственный сектор вынужден действовать практически, то есть переносить часть бремени финансирования проекта с пользователей инфраструктуры или услуг на налогоплательщиков; в таких случаях не может сформироваться потенциал для инноваций и развития в государственном секторе (Табл. 2) [6].

Табл. 2. Наиболее существенные риски для бизнеса, связанные с участием государства как партнера в проектах ГЧП

Отсутствие реальной ответственности государственных структур за реализацию проекта	44,9
Длительный процесс согласования различных аспектов проекта в недрах государства	40,9
Отсутствие единой программы, координации действий и различие интересов между министерствами и ведомствами в сфере ГЧП	40,3
Риск сокращения или прекращения финансирования проекта в случае изменения приоритетов бюджетных расходов	26,7
Недостаточность опыта и отсутствие квалифицированных специалистов у бизнеса и государственных органов по разработке, реализации и управлению проектами ГЧП	24,4
Сложность разрешения конфликтных ситуаций/споров с государственными структурами	22,1
Противоположные интересы федеральных, региональных и муниципальных властей	18,7
Ненадлежащее выполнение условий контракта со стороны органов власти	17,6
Сложность выхода из проекта и возврата осуществленных инвестиций	13,1
Стремление к излишнему контролю со стороны государственных структур за реализацией проекта	7,9

Для граждан и общества:

- недостаток демократического контроля и участия - существует риск, что после передачи проекта и процесса принятия решения по ним от государственной администрации частным компаниям важные политические решения будут приниматься и осуществляться в рамках нетранспарентных структур теневых администраций, имеющих низкий уровень демократической законности, что, в конечном счете, может закончиться гибридной экономикой, механизмы распределения и функционирования которой остаются в значительной мере «непрослеживаемыми»;

- недостаток социальной справедливости - в зарубежных странах в отношении социального правосудия часто появляется критика, что государственно-частное партнерство приносит пользу, прежде всего социальной элите, то есть гражданам со сверхвысокой покупательской способностью; более бедные слои населения обычно испытывают трудности в плане доступа к инфраструктуре и услугам, предлагаемым рыночной экономикой;

- чрезмерное финансовое бремя на гражданах - существует особая проблема, когда партнерство было создано не ради производства товаров и услуг, а ради приватизации выгодной общественной задачи; в таких случаях могут существовать сильные экономические стимулы для эксплуатации заинтересованных граждан, особенно если эти граждане не могут обойтись без соответствующих услуг (такой риск должен учитываться, например, в отраслях снабжения и распределения (удаления) воды, энергии, отходов);

- неблагоприятные результаты в экономических терминах - критически настроенные наблюдатели ГЧП привлекают внимание к факту, что государственно-частные партнерства не ведут ни к увеличению конкуренции, ни к снижению стоимости производства до тех пор, пока не выявлены наиболее выгодные для ГЧП отрасли с точки зрения экономики частного сектора;

- риск олигополизации поставляющих отраслей - вследствие введения конкуренции в отрасли поставок воды, энергии и так далее ввиду экономической глобализации может быть поднят вопрос относительно того, не являются ли ГЧП первым шагом к окончательной приватизации государственных компаний и беспокойству местных властей о сфере поставок и распределения воды, энергии и так далее. Быстрое проникновение транснациональных корпораций в эти области предполагает развитие олигополизации.

Для частных компаний:

- политический и юридический риск - эта категория рисков касается возможных изменений в государственной политике, неблагоприятных или непостоянных рыночных условий, неспособности или отказа государственного сектора выполнить условия договора; это также может касаться изменений в налоговом законодательстве или принятия мер, имеющих неблагоприятные последствия для частных партнеров (особенно ярко это проявляется, если существует конкурирующая инфраструктура, например, дублирующая автодорога с бесплатным проездом);

- технические риски, касающиеся строительства и использования инфраструктуры, - эта категория рисков охватывает различные компоненты: неожиданные технические проблемы на стадии реализации проектов, неопределенно сформулированные условия окружающей среды, ситуации опоздания к крайнему сроку, превышающие прогнозы затраты, прерывание сервисного обслуживания и так далее;

- экономический и финансовый риск - эта категория риска относится, прежде всего, к степени инфляции и к изменению курсов обмена валют (валютные займы и валюта, связанная с доходами пользователей); также необходимо включить в эту категорию факторы, отражающие состояние экономики;

- коммерческий риск - объединяет объем потоков пользователей и уровень пользовательских платежей (тарифов); в случае с автострадами это, с одной стороны, потоки движения, с другой стороны, уровень платы за проезд; эти два фактора являются взаимозависимыми и, как показал венгерский опыт, коммерческие риски должны рассматриваться в общем контексте экономики и общества, ибо покупательская способность потенциальных пользователей и привлекательность для граждан играют ключевую роль в деле получения платы за пользование;

- риск форс-мажора - этой категории рисков нельзя ни ожидать, ни избежать; это связано и с естественными бедствиями, социальными беспорядками и войнами, а в нашем веке существенное влияние могут ока-

зять террористические акты, которые могут препятствовать (или мешать) совершенствованию проектов развития инфраструктуры, услуг и другой экономической деятельности.

Инвестирование бюджетных средств в инфраструктуру главным образом осуществляется через долгосрочные целевые программы - федеральная целевая программа (ФЦП) и федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП) [7, с. 3]. Однако, эффективность этих инструментов уже давно подвергается нещадной критике. В рамках целевых программ государство и частный бизнес не могут заключать инвестиционные соглашения, вследствие чего одно из ключевых условий ГЧП - разделение рисков и выгод - труднодостижимо.

Считается, что Инвестфонд представляет собой более эффективный механизм бюджетного инвестирования по сравнению с целевыми программами, поскольку его функционирование базируется на финансировании конкретных проектов с рассчитанной бюджетной эффективностью. Однако бюджетная эффективность проекта рассчитывается исходя из соотношения понесенных бюджетных затрат и будущих налоговых поступлений в бюджет от реализации данного проекта. Вновь возникает ситуация, когда рисками никто не управляет и поэтому бюджетные средства могут быть потрачены неэффективно [3, с. 123].

Разделение рисков между государством и бизнесом происходит в том случае, если средства государства предоставляются на условиях возвратности и платности. Российское законодательство не регулирует распределение рисков в проектах ГЧП. Таким образом, большинство рисков могут распределяться между сторонами без ограничений. Для каждой категории проектов требуется разработка детальной матрицы рисков и управления ими. Пример некоторых проектных рисков, и распределения между участниками представлен в Табл. 3.

Табл. 3. *Распределение рисков в проектах государственно-частных партнерств*

Виды рисков	Распределение рисков		
	Частный партнер	-	Государство
Ошибки проектирования	Частный партнер	-	-
Предоставление земель	-	-	Государство
Получение лицензий, разрешений	Частный партнер	-	-
Строительство	Частный партнер	-	-
Ввод в эксплуатацию	Частный партнер	-	-
Риски эксплуатации	Частный партнер	-	-
Скрытые препятствия	-	Частный партнер \ Государство	-
Изменение законодательства	-	-	Государство
Политические риски	-	-	Государство
Валютные риски и риск инфляции	-	Частный партнер \ Государство	-

Кроме того, процесс внедрения механизмов ГЧП в России происходит во многом стихийно и потому с неоправданно высокими транзакционными издержками, значительно снижающими инвестиционную привлекательность таких проектов. Даже простейшие и в силу этого, казалось бы, прозрачные контрактные отношения бывают отмечены случаями злоупотреблений, превышения полномочий, «распыления» бюджетных ресурсов, явными и неявными нарушениям соревновательного принципа при проведении конкурсов и так далее. Технически более громоздкие контракты, например, соглашения о разделе продукции, до сих пор не имеющие исчерпывающего правового обеспечения, часто встречают вследствие этого в значительной мере обоснованное сопротивление при реализации и тормозят развитие, а порой реализуются в ущерб национальным интересам России.

Среди наиболее серьезных препятствий, с которыми приходится сталкиваться инициаторам конкретных проектов ГЧП в России на различных этапах их реализации, следует отметить, в частности, отсутствие:

- в структуре органов исполнительной власти отсутствие централизованного государственного органа, который был бы специально уполномочен выполнять функции оценки, согласования, утверждения и контроля на межведомственном уровне соответствующих проектов ГЧП и соглашений об их реализации, а также выступал бы в качестве координатора и диспетчера проектов ГЧП, реализуемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- самих механизмов оценки, согласования, утверждения и контроля соответствующих проектов и соглашений;

- необходимых полномочий по ведению хозяйственной деятельности у государственных ведомств, выступающих в качестве одной из потенциальных сторон партнерских отношений с частным бизнесом [4, с. 35].

Все это вместе с ограниченными механизмами и нормами гражданско-правового регулирования ГЧП, а также неэффективностью действующей системы государственного заказа на один бюджетный год сдерживает возможности привлечения частного капитала к решению задач требуемого уровня.

Список литературы

1. Бруссер П., Рожкова С. Государственное - частное партнерство - новый механизм привлечения инвестиций // Рынок ценных бумаг. 2007. № 2. С. 30-35.
2. Бурков П. К оценке рисков и принятию решения о финансировании проекта распределенного производства // Инвестиции в России. 2003. № 11. С. 41-46.
3. Государственное - частное партнерство: проблемы и решения // Проблемы теории и практики управления: обзор материалов специализированной конференции на тему «Финансовые и правовые механизмы государственного - частного партнерства в России». 2007. № 8. С. 119-126.
4. Гришина И. В. Анализ рисков осуществления инвестиционной деятельности в субъектах Российской Федерации // Финансы и кредит. 2004. № 9. С. 30-39.
5. Риски бизнеса в частно-государственном партнерстве: национальный доклад. М.: Ассоциация менеджеров, 2007.
6. Скидельский Р. Возможно ли партнерство государства и частного бизнеса в России [Электронный ресурс]? URL: http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=46747
7. Чонка А. Государственно-частное партнерство: симбиоз государства и бизнеса // Бюджет. 2009. № 7. С. 1-4.

УДК 331.108.54

Наталья Валерьевна Моряхина, Надежда Владимировна Кузнецова
Пензенская государственная технологическая академия

О РОЛИ МОТИВАЦИИ, ОСНОВАННОЙ НА НЕМАТЕРИАЛЬНОМ И МАТЕРИАЛЬНО-НЕДЕНЕЖНОМ
СТИМУЛИРОВАНИИ ТРУДА ПЕРСОНАЛА НА ПРОМЫШЛЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ
В СОВРЕМЕННЫХ РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЯХ[©]

Одним из условий выхода из кризиса для большинства отечественных промышленных предприятий является решение проблем повышения эффективности их деятельности, что неразрывно связано с улучшением работы персонала.

Известно, что работа персонала находится в прямой зависимости от профессиональных способностей работников и от их способностей к достижению целей предприятия. Основным фактором развития этих способностей является мотивация, которая побуждает человека к деятельности. Основная цель процесса мотивации заключается в получении максимальной отдачи от использования имеющихся трудовых ресурсов, что позволяет повысить общую результативность и прибыльность деятельности предприятия [3].

В настоящее время в России продолжается реформирование экономики. На первое место в управлении персоналом выходит личность работника. С учетом этого меняется соотношение стимулов и потребностей, с которыми связана мотивация.

Для большинства современных российских промышленных предприятий характерна ограниченность системы мотивации высокоэффективного труда. Руководителями предприятий в основном делается акцент на применение экономических и административных методов управления кадрами и на развитие системы материального (денежного) мотивирования и стимулирования труда работников. При этом мотивации, основанной на нематериальном и материально-неденежном стимулировании, уделяется недостаточное внимание. Между тем это направление приобретает большое значение в условиях формирования и развития рыночных отношений в нашей стране.

Актуальность изучения данного вопроса, на наш взгляд, заключается в том, что денежная система мотивации имеет некоторые недостатки, среди которых, вслед за Ю. И. Щедринской, можно выделить следующие:

1. Эффект привыкания.

Премии и бонусы, включаемые в современную оплату труда, постепенно могут восприниматься работниками как должное и обязательное дополнение к заработной плате, поэтому могут стимулировать к повышению эффективности труда не более чем на два - три месяца работы. О более длительном сроке подобного стимулирования можно говорить в том случае, если заработная плата работников будет выше средней по рынку труда.

2. Отсутствие четких критериев денежного стимулирования персонала.

Если произойдет в определенный момент сбой в процессе уже привычного для работника премирования, то это будет воспринято им негативно, как пренебрежение со стороны работодателя и породит недоверие к руководству предприятия.

3. Отсутствие заботы о сотрудниках. При соблюдении подхода денежного мотивирования труда работников практически невозможно продемонстрировать отношение организации к конкретному работнику. Он лишь осознает денежную мотивацию как справедливое вознаграждение за свой труд, однако внимания к своей личности со стороны руководства не видит [6].