

УДК 334.723

Данилишин В.І.*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри обліку та фінансів**Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту
Тернопільського національного економічного університету***Стефанків О.М.***кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри обліку та фінансів**Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту
Тернопільського національного економічного університету***Ціжма О.А.***викладач кафедри обліку та фінансів**Івано-Франківського навчально-наукового інституту менеджменту
Тернопільського національного економічного університету*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND PROPOSALS FOR IMPROVEMENT IN UKRAINE

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто класифікацію країн Європи за інтенсивністю поширення інструменту державно-приватного партнерства, його базові моделі, умови виникнення та основні етапи розвитку партнерських відносин між державою та приватним сектором. Досліджено особливості функціонування державно-приватного партнерства в розвинених країнах. Узагальнено світовий досвід застосування проектів ДПП та визначено проблеми, пріоритетні напрями використання механізму ДПП. Запропоновано практичні рекомендації щодо становлення та розвитку інституту державно-приватного партнерства в Україні.

Ключові слова: державні фінанси, приватний капітал, державно-приватне партнерство, закордонний досвід, публічна інфраструктура.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрена классификация стран Европы по интенсивности распространения инструмента государственно-частного партнерства, его базовые модели, условия возникновения и основные этапы развития партнерских отношений между государством и частным сектором. Исследованы особенности функционирования государственно-частного партнерства в развитых странах. Обобщен мировой опыт применения проектов ГЧП и представлены проблемы, приоритетные направления использования механизма ГЧП. Предложены практические рекомендации относительно становления и развития института государственно-частного партнерства в Украине.

Ключевые слова: государственные финансы, частный капитал, государственно-частное партнерство, зарубежный опыт, публичная инфраструктура.

ANNOTATION

The article deals with the classification of European countries according to the criterion of the intensity distribution of the public-private partnership, its basic model, the conditions of occurrence and the basic stages of development of partnerships between government and the private sector. The peculiarities of operation of public-private partnership in developed countries. Generalized world experience of application of PPP projects and presents the problems, the priorities for the use of PPPs, as well as practical recommendations concerning formation and development of Institute of state-private partnership in Ukraine.

Keywords: public finance, private equity, public-private partnership, international experience, public infrastructure.

Постановка проблеми. Наприкінці ХХ ст. економіки розвинених країн зіштовхнулися з недовірими традиційними інструментами реалізації фіскальної політики: швидкий розвиток суспільства зумовив збільшення попиту на суспільні послуги, що, у свою чергу, привело до зростання рівня бюджетних видатків і, як наслідок, зростання бюджетних надходжень у зв'язку зі збільшенням обсягів і бази оподаткування. Але протести громадськості проти збільшення податкових платежів, ріст дефіцитів державних фінансів і збільшення глобалізації змусили уряди розвинених держав активізувати свої зусилля у сфері пошуку нових моделей фінансування суспільних послуг і публічної інфраструктури. За таких умов альтернативним варіантам стала ідея залучення в цей процес приватного капіталу на засадах партнерства.

У західній практиці така взаємодія держави та приватного бізнесу називається Public-Private Partnership (PPP), тобто державно-приватне партнерство (ДПП). Це дало змогу успішно вирішити проблеми в галузях інфраструктури (транспорту, житлово-комунального господарства, медицини, освіти тощо), а також у стратегічних сферах, що раніше перебували винятково в державній монополії (наприклад, військові та космічні розробки).

Безперечно, закордонні держави мають великий досвід у сфері формування й поширення практики державно-приватних партнерств, що базується на усвідомленні того факту, що приватний і публічний сектори мають унікальні характеристики, які надають їм перевагу в наданні послуг населенню. Для України, де впровадження проектів державно-приватного партнерства має безсистемний і поодинокий характер, особливої актуальності

набуває дослідження сучасного досвіду розвинутих країн у цій сфері та його адаптація до вітчизняних реалій.

Державно-приватне партнерство є ефективним та перспективним інструментом економічного й соціального розвитку на регіональному та місцевому рівнях, засобом залучення коштів у проекти, де державні та місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити співпрацю з інвесторами. Під час такого співробітництва між державою та суб'єктами господарювання досягаються кращі техніко-економічні показники та результати господарювання, ефективніше використовуються державні ресурси й комунальне майно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування й розповсюдження практики державно-приватного партнерства зображені в працях як закордонних, так і вітчизняних учених. Серед закордонних учених можна виділити Є. Бондаренка, В. Варнавського, Л. Єфімову, Є. Коровіна, В. Міхеєва, М. Хаммамі, Л. Шарінгера, В. Якуніна та інших. Зважаючи на актуальність проблематики, перспективи становлення державно-приватного партнерства також вивчали вітчизняні вчені, зокрема, О. Берданова, В. Вакуленко, М. Василенко, Б. Винницький, Н. Папша, О. Соловйова, П. Яковлев та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Основною тенденцією наукових публікацій є аналіз форм і методів реалізації державно-приватного партнерства. Однак залишаються малодослідженими питання вивчення закордонного досвіду, беручи до уваги який держава у сфері державно-приватного партнерства повинна впливати на структурні елементи, постійно вдосконалюючи їх.

Метою статті є дослідження закордонного досвіду, вивчення закономірностей, особливостей розвитку державно-приватного партнерства та створення пропозицій щодо його вдосконалення в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. За інтенсивністю поширення інструменту державно-приватного партнерства країни – члени Європейського Союзу поділяються на чотири групи:

1) країни – «піонери» у використанні державно-приватних партнерств: Великобританія, Франція, Німеччина, Ірландія та Італія;

2) країни – «середняки», тобто країни із середнім рівнем поширення практики державно-приватних партнерств: Іспанія та Португалія, в яких цей механізм використовується лише в деяких сферах соціально-економічного життя;

3) країни – «новоприбульці», тобто країни, де застосування державно-приватних партнерств знаходиться на початковій стадії: Люксембург, Швеція, Бельгія, Греція;

4) країни Центральної та Східної Європи, які мають відмінні від «старих» членів ЄС соціально-економічні характеристики [3].

Світовою практикою господарювання сформовано п'ять базових моделей партнерства державного й приватного секторів, що характеризуються особливими формами власності, фінансування й управління, а також строками реалізації проектів. До таких моделей належать: моделі оператора, кооперації (5–10 років), концесії (20–30 років), договору (3–5 років), лізингу (8–15 років). Вибір тієї чи іншої моделі залежить від виду діяльності та інфраструктурної мережі, в яких реалізується проект партнерства. Оптимальні моделі партнерства повинні сприяти отриманню таких вигод:

- більш швидка реалізація складних інфраструктурних проектів;
- прискорення розвитку регіонів;
- підвищення соціально-економічної ефективності;
- покращення механізмів надання публічних послуг;

Таблиця 1

Поширення ДПП у соціально-економічному житті різних країн

Країни	Сектори, в яких впроваджуються ДПП	Країни	Сектори, в яких впроваджуються ДПП
Фінляндія	Дорожні концесії (тіньове мито). Школи і вища освіта	Португалія	Аеропорти, дорожні концесії (тіньове мито)
Франція	Концесії на спорудження автомагістралей (реальне мито). Концесії на водопостачання	Іспанія	Концесії на спорудження автомагістралей (реальне мито) Концесії на спорудження регіональних доріг (тіньове мито)
Греція	Концесії на спорудження доріг (реальне мито). Залізниця полегшеного типу у Фесалоніках	Японія	Охорона здоров'я, житло, інформаційні технології та транспорт на регіональному рівні
Ірландія	Транспорт, освіта, водопостачання, управління відходами	Австралія	Дороги (Мельбурн), лікарні (штати Вікторія та Новий Південний Вельс), в'язниці (штати Вікторія та Західна Австралія)
Італія	Лікарні, транспорт, управління відходами	Південна Африка	В'язниці, водопостачання, охорона здоров'я, освіта
Нідерланди	Водопостачання, швидкісні залізничні магістралі		

- полегшення тягара, що покладений на державне управління;
- зниження інвестиційних витрат;
- оптимізація структури фінансування за допомогою національної та міжнародної підтримки тощо.

Як вже зазначалось раніше, одним із «піонерів» у запровадженні нової форми співпраці між публічним і приватним секторами є Великобританія. Разом з Австралією, зокрема, її штатом Вікторія, Великобританія є країною, де на сьогодні найактивніше використовується інструмент ДПП. Починаючи з 1990 рр., коли почала впроваджуватися Ініціатива приватного фінансування, у Великобританії було ухвалено близько 600 проектів ДПП, на які виділять 15% загального обсягу капітальних інвестицій публічного сектора [8].

Значні державні програми щодо сприяння партнерству з приватним сектором існують в Ірландії. На території країн континентальної Європи – Фінляндії, Німеччини, Греції, Італії, Нідерландів – реалізуються інвестиційні проекти із застосуванням схеми ДПП, однак нині вони не становлять значну частку публічних капіталовкладень. У Канаді та Японії прецеденти запровадження ДПП існують, зокрема, у сфері будівництва концесійних автомагістралей тощо. У табл. 1 зображено узагальнені дані про сектори соціально-економічного життя різних країн, де був поширений інструмент державно-приватного партнерства.

У США найбільш поширеними формами ДПП є концесії на будівництво автомобільних доріг. На початку 1990 рр. концесії стали поширюватися під час будівництва автомагістралей як альтернатива до традиційних методів фінансового забезпечення державних капіталовкладень, зокрема, у вигляді податків із продажу палива тощо. Федеральна адміністрація автомагістралей (The Federal Highway Administration (FHWA) ініціювала зміни до федерального законодавства, щоб створити сприятливі умови для приватного бізнесу для залучення до проектів будівництва нових і реконструкції старих доріг. Як результат, у 1998 р. на федеральному рівні була запроваджена кредитна програма як додаток до Закону США «Про фінансування та впровадження інновацій у транспортну інфраструктуру» (Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act of 1998, TIFIA Credit Program). У межах програми надається федеральна кредитна підтримка для проектів, які без неї не були б споруджені або споруджені із значним запізненням через потенційні ризики для капіталовкладень, складність і високу вартість будівництва. Кредитна допомога може надаватися у трьох формах:

- 1) пряма позика;
- 2) гарантії під кредит;
- 3) кредитні лінії stand-by.

Відсотки під федеральний кредит є нижчими, ніж в інших потенційних кредиторів. Також інноваційним підходом до створення

ДПП, запропонованим США, є спроба об'єднати інтереси та ресурси органів влади різного рівня: федерального, штатів, місцевого, – для спорудження нових чи реконструкції старих автомобільних доріг. Це здійснюється, як правило, шляхом ефективного використання земель навколо доріг: для транзиту, потреб розвитку місцевих громад, зокрема, кварталів, які знаходилися довгий час у занепаді. Крім того, у США використовується такий інструмент приваблення приватного сектора для участі у ДПП, як звільнення від сплати певного податку. Також концесії на будівництво доріг були поширені й у Канаді та в країнах Європи. В межах цих проектів було запропоновано два підходи до створення партнерства:

1. Реальне мито (безпосередня плата). Приватні концесіонери несуть відповідальність за фінансування та безпосереднє будівництво доріг, їх утримання, а взаємін беруть плату з користувачів. Держава чи органи місцевого самоврядування не повинні таким чином витрачати бюджетні ресурси на потреби зведення автомагістралей. Успішні приклади цього методу пропонує Франція, Іспанія, Ісландія та Хорватія.

2. Тіньове мито (опосередкована плата). Приватні концесіонери несуть відповідальність за фінансування та безпосереднє будівництво доріг, їх утримання, однак не беруть плати з користувачів. Держава поетапно надає компенсацію інвесторам, рівень якої залежить від кількості споживачів концесійної магістралі. Такий підхід діє у Великобританії, Фінляндії, Іспанії та Португалії.

У Канаді успішні прецеденти співробітництва між публічним і приватним сектором у розвитку інфраструктури були наслідком прийняття у деяких провінціях спеціального законодавства чи внесення доповнень до чинного законодавства щодо створення умов для розвитку ДПП. Так, у 1998 р. у провінції Британська Колумбія були внесені відповідні положення у Закон «Про муніципалітети» (Municipal Act). Згідно із цими положеннями, надається підтримка бізнесу під час партнерства, зокрема, можливими методами було визначено:

- звільнення від оподаткування чи відстрочка термінів оподаткування і звільнення від інших платежів;
- надання землі під забудову за меншою ціною, ніж її ринкова вартість;
- позики;
- надання гарантій під кредити;
- передача частки публічної власності приватному партнеру з огляду на потреби спорудження необхідного об'єкту;
- можливість для муніципалітету укладати контракти, які є подібними до контрактів приватного корпоративного права.

На федеральному рівні практика державно-приватних партнерств була інституціалізована у 2002 р., коли було ухвалено Закон «Про фонд розвитку стратегічної інфраструктури». Під

терміном «стратегічна інфраструктура» розуміють усі споруджені в результаті публічних інвестицій об'єкти, що використовуються на користь громадськості, зокрема:

- авто- чи залізничні магістралі;
- місцеві дороги;
- туристична чи міська інфраструктура розвитку;
- каналізаційні мережі;
- водогони та допоміжна інфраструктура;
- телекомунікаційна та швидкісна інфраструктура передачі даних;
- уся інфраструктура, розташована на територіях Юкон, Нунавут, північно-західних територіях;
- інша інфраструктура, передбачена нормативно-правовою базою.

Кошти зі сформованого Фонду надаються як співфінансування для реалізації масштабних інфраструктурних проектів, які сприятимуть економічному зростанню та покращенню якості життя в Канаді, зокрема, тих, які використовують партнерство між публічним і приватним секторами.

Отримувати ресурси з Фонду розвитку стратегічної інфраструктури можуть:

- провінційні (регіональні) та місцеві органи влади;
- компанії публічної форми власності, або ж ті, які знаходяться у співвласності провінційного чи місцевого органу влади і спроможні реалізувати проект, що відповідає умовам Фонду;
- компанії приватної форми власності, які можуть реалізувати проект, що відповідає умовам Фонду.

Зазначимо, що ефективність використання механізму ДПП у регіонах України перебуває на досить низькому рівні, свідченням цього є:

1. Вкрай низька частка приватних інвестицій (не більше 10%) під час реалізації переважної більшості проектів ДПП (згідно зі світовими стандартами, такі проекти взагалі не можуть вважатись державно-приватними) [5]. Решту витрат за такими проектами ДПП доводиться сплачувати з державного (або регіонального) бюджету. Так, наприклад, на початковому етапі підготовки України до проведення чемпіонату «Євро – 2012» планувалось за допомогою коштів державного та місцевого бюджетів профінансувати не більше 52% вартості всіх запланованих робіт. Проте, внаслідок труднощів із залученням приватних інвестицій, державі довелось профінансувати понад 80% усіх видатків.

2. Проекти ДПП в Україні майже не використовуються для реконструкції та будівництва автомобільних доріг. В Україні немає жодного чинного концесійного договору про побудову автомобільних шляхів. Окремі проекти на засадах концесії пропонувалися неодноразово (у 2008 р. – будівництво кільцевої дороги у Києві, у 2010 р. – автодороги у м. Львів – Краківець), проте жоден з цих проектів не був реалізований.

3. В Україні не було жодного успішного залучення приватних інвестицій на засадах ДПП до реалізації стратегічно важливих соціально-гуманітарних проектів (у тому числі у сфері освіти, охорони здоров'я, розвитку та підтримки культурно-історичної спадщини тощо).

4. Протягом останніх років ефективного застосування ДПП можна відзначити тільки в окремих випадках, зокрема, побудова футбольних стадіонів у Донецьку та Харкові, реконструкція системи тепло- та водопостачання у м. Краматорську, передача у концесію двох шахт у Донецькому регіоні тощо.

Серед системних проблем використання механізму ДПП на місцевому й регіональному рівнях доцільно виділити такі:

а) недостатня привабливість для приватних інвесторів значної частини об'єктів, на яких передбачається реалізація проектів на засадах ДПП (як правило, це об'єкти ЖКГ із зношеним обладнанням, що потребують значних фінансових ресурсів на невизначений термін отримання прибутку від їх експлуатації);

б) відсутність податкових чи митних пільг для приватних інвесторів під час реалізації проектів ДПП;

в) недосконалість вітчизняної нормативно-правової бази (зокрема, труднощі з отриманням приватним інвестором дозвільних документів та погоджень, необхідних для виконання умов договору), у якій не передбачено норм, що існують у розвинених країнах світу (обговорення умов виплати приватним власникам компенсацій у разі невиконання державою своїх зобов'язань за укладеними договорами, відшкодування різниці у тарифах тощо);

г) відсутність використання досвіду країн ЄС щодо співпраці держави та бізнесу на засадах ДПП у гуманітарній сфері;

д) високий рівень корупції, що збільшує транзакційні витрати бізнес-структур та мінімізує підприємницьку ініціативу приватних інвесторів (у тому числі іноземних);

е) недостатня фахова підготовка державних службовців, які займаються питаннями ДПП, низький рівень їх мотивації щодо пошуку та роботи з приватними інвесторами з метою започаткування проектів на засадах ДПП;

є) низька обізнаність представників бізнесу щодо переваг використання механізмів ДПП під час розвитку підприємницької діяльності.

На нашу думку, пріоритетними напрямками використання механізму ДПП в Україні є:

1) побудова нових та реконструкція старих автомобільних доріг на умовах концесії. Згідно з даними Державної служби автомобільних доріг України, понад 90% українських доріг потребують ремонту, а для задоволення потреб української економіки найближчим часом потрібно збудувати ще понад 4,5 тис. км нових доріг (орієнтовна вартість таких робіт – понад 200 млрд грн, що значно перевищує можливості державного бюджету) [1];

2) розвиток (та модернізація) об'єктів сфери житлового-комунального господарства. Для модернізації підприємств ЖКГ (у тому числі впровадження нових енергоощадних та очисних технологій, підвищення енергоефективності будівель, поліпшення якості питної води тощо) потрібні сотні мільйонів гривень інвестицій, ефективно залучити які можливо лише на засадах ДПП;

3) геологічна розвідка родовищ та видобуток корисних копалин. В Україні традиційно актуальною залишається проблема видобутку власного природного газу, що дасть змогу суттєво знизити залежність національної економіки від імпорту енергоносіїв. Реалізація подібних інвестиційних проектів потребує залучення потенціалу ДПП;

4) реалізація спільних проектів у гуманітарній сфері (освіта, наука, екологічний туризм, рекреація, охорона пам'яток культурної та природної спадщини, будівництво зон відпочинку (сквери, паркові зони).

Механізм ДПП позитивно впливає на реалізацію проектів, пов'язаних з інвестуванням в оновлення матеріально-технічної бази начальних закладів; проведення ремонтно-реставраційних робіт на об'єктах культурної та історичної спадщини; розбудову природних заповідників, ландшафтних природних парків в обмін на отримання приватними інвесторами частини прибутку від туристичної діяльності; популяризацію та реалізацію проектів, пов'язаних із дотриманням здорового способу життя, проведення масштабних спортивних заходів, формування екологічної свідомості (у тому числі під час формування у населення культури ощадного використання ресурсів та раціонального поводження з відходами (зокрема, щодо їх сортування, недопущення та ліквідації стихійних звалищ ТПВ).

З метою активізації державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики необхідно:

1. На державному рівні вдосконалити нормативно-правову базу:

– внести зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство»;

– зменшити кількість погоджувальних процедур на етапі укладання договорів;

– передбачити можливість надання приватному партнеру пільг (у разі укладання стратегічно важливого договору) і посилити санкції за невиконання зобов'язань;

– запровадити механізм компенсації збитків (як державі, так і приватному партнеру), завданих унаслідок одностороннього розірвання контракту;

– у разі невиконання приватним партнером взятих на себе зобов'язань передбачити можливість заміни його без необхідності проведення нового конкурсу.

2. Посилити роботу щодо популяризації механізму ДПП у регіонах.

3. Створити координаційні органи з представників держави, бізнесу та громадянського суспільства з метою проведення моніторингу реалізації проектів ДПП, формування бази даних проектів для потенційного залучення приватних інвесторів, надання консалтингових та інших послуг.

4. Провести громадські обговорення для визначення соціально важливих проблем, до вирішення яких може бути залучено приватний капітал. Залучити до розробки проектів ДПП організації громадянського суспільства, представників засобів масової інформації та громадськість.

5. Розробити низку заходів щодо підвищення кваліфікації та мотивування працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що займаються реалізацією проектів ДПП.

6. Провести інформаційну кампанію серед представників бізнесу щодо інформування про переваги ДПП та створення позитивного іміджу держави як сумлінного партнера.

Застосування державно-приватного партнерства як механізму реалізації нової регіональної політики дасть змогу залучити нові ресурси для проведення модернізації у регіонах України, знизити навантаження на видаткову частину державного та регіональних бюджетів, залучити до реалізації інвестиційних проектів фінансові ресурси, що до цього перебували «у тіні», перерозподілити ризики та посилити відповідальність сторін ДПП за реалізацію інвестиційних проектів на місцевому та регіональному рівнях тощо.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Демішкан В. Перспективи дорожнього будівництва із застосуванням механізмів державно-приватного партнерства / В. Демішкан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://investukr.com.ua/get-news/485>.
2. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=384-2011-%EF>.
3. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / [Б. Винницький, М. Лендъел, Б. Онищук, П. Сегварі]. – К. : К.І.С., 2008. – 146 с.
4. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40.
5. Шевченко О. Механізми стимулювання міжрегіонального співробітництва в Україні / О. Шевченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://niss.gov.ua/articles/1056>.
6. Hammami M. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure / M. Hammami [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0699.pdf>.
7. Renda A. Public Private Partnerships: National Experiences in the European Union / A. Renda, L. Schrefler [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euro2005.inform/news/11/p7273>.