
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ІНВЕСТИЦІЙНОГО АНАЛІЗУ

УДК 330.111.62

Ілля Аркадійович БРАЙЛОВСЬКИЙ

кандидат економічних наук,
директор,
ДП «Наукова спілка Донбасу»,
м. Донецьк

ІНТЕРЕСИ ТА ПЕРЕВАГИ ДЕРЖАВИ В ПРОЕКТАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Брайловський, І. А. Інтереси та переваги держави в проектах державно-приватного партнерства [Текст] / Ілля Аркадійович Брайловський // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: С. І. Шкарабан (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету “Економічна думка”, 2013. – Том 14. – № 2. – С. 52-57. – ISSN 1993-0259.

Анотація

У статті розглядаються основні передумови, інтереси та переваги держави у здійсненні проектів державно-приватного партнерства, зміст якого полягає у консолідації ресурсів державного і приватного сектору для задоволення суспільних інтересів на основі взаємної вигоди. Зазначено, що предметом державно-приватних угод є здебільшого розвиток (будівництво, обслуговування тощо) об'єктів капіталомістких або малоприбуткових галузей економіки. Переваги держави в таких проектах пов'язані з підвищенням ефективності, зменшенням часу впровадження проектів, активним залученням інновацій і забезпеченням вищої продуктивності у сфері надання громадських послуг шляхом створення конкурентного середовища. Наголошено, що основним мотивом формування партнерств за участю держави і приватного сектору має бути застосування інноваційних способів та інструментів для виконання проектів, а не можливість забезпечити фінансування проекту таким чином, щоб уникнути бюджетної заборгованості.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП); держава; органи управління; передумови; інтереси; переваги.

Илья Аркадиевич БРАЙЛОВСКИЙ

ИНТЕРЕСЫ И ПРЕИМУЩЕСТВА ГОСУДАРСТВА В ПРОЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация

В статье рассматриваются основные предпосылки, интересы и преимущества государства в осуществлении проектов государственно-частного партнерства, смысл которого заключается в консолидации ресурсов государственного и частного сектора для удовлетворения общественных интересов на основе взаимной выгоды. Автором отмечено, что предметом государственно-частных соглашений является в основном развитие (строительство, обслуживание и т. п.) объектов капиталоемких или малодоходных отраслей экономики. Преимущества государства в таких проектах связаны с повышением эффективности, уменьшением времени внедрения проектов, активным привлечением инноваций и обеспечением большей производительности в сфере предоставления общественных услуг путем создания конкурентной среды. Акцентировано внимание на том, что основным мотивом формирования партнерств государства и частного сектора должно быть применение инновационных способов и инструментов для выполнения проектов, а не возможность обеспечить финансирование проекта таким образом, чтобы избежать бюджетной задолженности.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП); государство; органы управления; предпосылки; интересы; преимущества.

© Ілля Аркадійович Брайловський, 2013

INTERESTS AND BENEFITS OF THE STATE IN PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

Abstract

The paper addresses major premises, interests and benefits for the state in implementation of public private partnership (PPP) projects. PPP implies consolidation of resources of the state and private sectors for meeting public interests on a mutually beneficial basis. The author indicates that the subject of public private agreements is mostly the development (construction, service etc.) of facilities of capital intensive or low-income branches of economy. The benefits of the state in such projects are connected with the increase of the effectiveness, reduction of project implementation time, efficient introduction of innovations and better delivery of public services through development of a competitive environment. It is emphasized that the basic motive for establishing partnership between the state and the private sector has to be the use of innovative techniques and instruments for project implementation rather than an opportunity to finance a project to the intent that tax liabilities are avoided.

Keywords: public private partnership (PPP); state; government agencies; premises; interests; benefits.

JEL classification: G310, H540, O220

Останніми роками в Україні активно розвивається такий вид діяльності, як державно-приватне партнерство (ДПП). Основними причинами, які спонукають державу до здійснення проектів ДПП, є переваги, пов'язані з підвищенням ефективності, зменшенням часу їх впровадження, активним залученням інновацій і, зрештою, забезпеченням вищої продуктивності у сфері надання громадських послуг шляхом створення конкурентного середовища. Водночас ще недостатньо вивчені такі аспекти цієї економічної взаємодії, які визначають інтереси та переваги держави в здійсненні проектів ДПП.

Різні аспекти державно-приватного партнерства розглядали такі зарубіжні фахівці, як А. Акінтоя, М. Геррард, Е. Кляйн, Е. Сава, Г. Тейсман, серед російських і вітчизняних дослідників слід відзначити роботи В. Г. Варнавського [1], С. Н. Сильвестрова [2], Є. О. Махортова, О. С. Семченкова [3] та ін.

Мета статті – визначити інтереси та переваги держави в проектах державно-приватного партнерства.

Насамперед слід зауважити, що використання такого інструменту, як проекти ДПП, а також залучення приватного сектору до виконання того чи іншого проекту може не потребувати виділення коштів з державного чи місцевого бюджету. Витрати на обслуговування у багатьох випадках можуть бути покладені на споживачів через зобов'язання сплачувати вартість, близьку до фактичних витрат, що досягається також за допомогою інформаційних кампаній, спрямованих на підтримку такого рішення населенням. Окремі проекти можуть навіть створювати нові фінансові ресурси шляхом розподілу прибутку між

приватним оператором та органами влади. Таким чином, проект ДПП може виконуватись, не обтяжуючи бюджет. У такому випадку бюджетні ресурси можна спрямовувати на інші цілі, такі, як охорона здоров'я, освіта та інші соціальні проекти. Крім того, приватні партнери можуть зменшити витрати, пов'язані з експлуатацією та утриманням обладнання, за рахунок економії на масштабах виробництва, впровадження інновацій, більш гнучкої системи постачання або через скорочення накладних витрат.

Соціально-економічна складова має бути покладена в основу створення партнерства державного і приватного секторів і, перш за все, тому, що проект, який фінансуватиметься переважно з доходів від його експлуатації, повинен розроблятися з метою забезпечення кращого обслуговування за кращою ціною, яка могла б задовольнити найширше коло користувачів наданих послуг. Саме поняття партнерства державного і приватного секторів базується на тому, що органи державної влади несуть відповідальність за послуги, які надаються населенню, однак зовсім не обов'язково, щоб вони відповідали безпосередньо і за інвестиції [9].

Отже, завдяки партнерству державного і приватного секторів уповноважений орган влади може звільнитись від проблем інвестування, зосередившись на контролі за якістю обслуговування. У свою чергу, приватний учасник вишукуватиме шляхи оптимізації свого фінансування для забезпечення необхідного рівня якості обслуговування. З іншого боку, оскільки споживач стає клієнтом, приватний оператор повинен буде покращувати якість послуг, що надаються [5].

Якщо проект державно-приватного партнерства оцінюється як корисний для суспільства, то його формування може прискорити його виконання. У такому випадку він менше залежатиме від наявних бюджетних ресурсів. Прискорена реалізація проекту дозволяє в більш стислі терміни отримати вигоду і для громади. Прискорюючи реалізацію проектів, ДПП сприяють модернізації економіки країни. Розвивається інфраструктура і швидше впроваджуються нові технології. При реалізації проектів, які зосереджені на якості послуг, краще враховується попит і швидше відбувається адаптація до нього. Внаслідок цього з'являються і опосередковані вигоди для економічного розвитку країн. Більше залучення місцевих органів влади до партнерства з приватним сектором може сприяти і розвитку приватного сектора економіки, і підвищенню рівня зайнятості, і економічному зростанню.

Зосереджуючи діяльність державної влади у сфері контролю, ДПП дозволяє трансформувати її з органу, який володіє та експлуатує, в орган адміністративний і контролюючий. Це дозволяє розвивати ефективні комунальні служби, які орієнтовані на попит споживачів. Таким чином, у проектах, які виконуються на засадах державно-приватного партнерства, інтереси держави полягають у наступному:

- витрати з інвестування та утримання державного/комунального майна покладаються на приватний сектор для підвищення ефективності таких витрат;
- державний/місцевий бюджет поповнюється за рахунок надходжень від статті концесійних/орендних платежів;
- вирішуються соціально-економічні проблеми [7].

Основною перевагою ДПП порівняно з іншими видами договірних відносин між органами влади та приватним сектором є оптимальний розподіл повноважень щодо контролю над спільною діяльністю з надання послуг населенню, в результаті якої буде отримано бажаний результат для обох сторін. Це досягається шляхом договірного узгодження ролей, ризиків і винагород та отримання стимулів для якісного надання послуг й, одночасно, використання гнучких підходів для досягнення бажаних результатів.

ДПП створює переваги для органів влади у досягненні публічних цілей, тобто завдань, які стоять перед урядами, завдяки:

- можливості зменшення бюджетних видатків на розвиток і запровадження нової інфраструктури;
- прискорення будівництва необхідного об'єкта порівняно з термінами, якби інвестиції були винятково публічними;

- можливості використання управлінської експертизи приватного сектора щодо менеджменту великих проектів;
- отримання доступу до запровадження сучасних технологій, розроблених чи придбаних приватними компаніями;
- залучення різноманітних фінансових ресурсів для реалізації проекту через посередництво бізнес-структур.

Створюючи ДПП, органи влади жодною мірою не втрачають своєї спроможності впроваджувати власну політику або регулювати надання послуг. За сценарієм ДПП, органи влади продовжують визначати правила і мають змогу сформулювати партнерство таким чином, щоб урахувати державні цілі та пріоритети, а також упроваджувати політику та регуляторні заходи органів влади. Фактично можна стверджувати, що органи влади насправді набувають нових можливостей для контролю, бо у структурі ДПП знаходять своє відображення чітко визначені договірні засоби контролю, які не використовуються, коли послуги надає власне орган державної влади чи місцевого самоврядування.

Попри те, що більшість проектів ДПП стосуються розбудови інфраструктури, цей механізм може бути дієвим та інноваційним засобом надання широкого спектру послуг органами влади. Прикладами таких проектів є надання послуг зі збору комунальних платежів від населення, вивезення твердих побутових відходів, утримання доріг та інші.

Основними причинами, які спонукають органи влади до формування ДПП, є переваги, пов'язані з підвищенням ефективності, зменшенням часу впровадження проектів, активним залученням інновацій і, зрештою, забезпеченням вищої продуктивності у сфері надання громадських послуг шляхом створення конкурентного середовища. Здатність забезпечити фінансування проекту таким чином, щоб уникнути бюджетної заборгованості, не повинна бути основним мотивом формування партнерств за участю приватного сектора. Бажано вважати пріоритетним завдання пошуку інноваційних шляхів надання послуг населенню, а не «творче» вирішення проблем управління фінансами та бухгалтерського обліку.

Органи влади часом уникають ДПП, вважаючи, що приватний партнер скорочуватиме обсяг надання послуг, підвищуватиме плату за послуги для населення або вдаватиметься до обох цих дій одночасно. Щоб уникнути цієї загрози, органи влади мають ініціювати створення ДПП лише у випадку, якщо проведені ними дослідження вказують на те, що приватний партнер зможе надавати послуги з меншими витратами, аніж органи влади, або за таку ж ціну - запропонувавши вищий рівень надання послуг. Прибуток

приватного партнера має утворюватися внаслідок підвищення продуктивності роботи або збільшення обсягу надання послуг, а не через підвищення ціни [8].

Практичний досвід упровадження ДПП у багатьох країнах світу демонструє, що ця форма співробітництва між державними органами та приватними фірмами повинна бути заснована на базових принципах: прозорість – надання органами влади повної інформації інвесторам, концесіонерам, усім зацікавленим сторонам; змагальність – створення рівних умов щодо залучення до партнерства для всіх потенційних приватних партнерів; підзвітність – відповідальність усіх партнерів перед громадськістю і взаємні зобов'язання, які є визначеними в договірному порядку; законність – створення партнерств у формі, яка дозволяється чинним законодавством та іншою нормативно-правовою базою; зрозумілість і передбачуваність – зрозумілість формулювання умов партнерства, зокрема у відповідному договорі, забезпечення можливості їх виконання без суттєвих змін; урахування специфіки – формування партнерств із урахуванням особливих потреб певного регіону (території, громади), галузі соціально-економічного життя; економічна та фінансова сталість – урахування рівня споживання послуг, що створюються в результаті партнерства, і позитивних наслідків для розвитку економіки загалом; гнучкість – забезпечення можливості швидкого реагування та врахування змін у середовищі, в якому діє партнерство; рівність – забезпечення доступу до послуг для соціально вразливих прошарків населення, зокрема бідних; соціальне залучення – створення умов для залучення до процесу планування та реалізації партнерств різних суспільних груп [4].

Передумови ініціювання органами влади процесу партнерства з приватним сектором:

- коли послуги або проект не можуть бути надані (реалізовані) лише з використанням фінансових ресурсів органу влади;
- коли участь приватного партнера призведе до підвищення якості послуг;
- коли участь приватного партнера пришвидшить реалізацію проекту чи початок надання послуг;
- коли існує підтримка від користувачів послуг щодо залучення приватного партнера;
- коли існує можливість для конкуренції між потенційними партнерами;
- коли існує можливість нескладного вимірювання результату та встановлення вартості послуг;
- коли вартість реалізованого проекту чи новостворених послуг може бути відшкодована через механізм плати користувачів;
- коли проект чи нові послуги є інноваційними;

- коли існує досвід партнерської співпраці між органом влади та приватним сектором;
- коли в результаті партнерства виникне можливість пришвидшити економічний розвиток громади (території, регіону).

Досвід створення та функціонування ДПП у багатьох країнах світу дозволяє скласти перелік чинників, які позитивно впливають на результативність партнерства. Основні чинники, які впливають на успіх державно-приватного партнерства: підтримка вищими рівнями влади залучення приватного сектора до реалізації проекту і взагалі існування політики розвитку ДПП; чіткий розподіл відповідальності за реалізацію проекту в середовищі органів влади (фінансової, управлінської); застосування органами влади принципів прозорості та неупередженості щодо визначення можливостей для співробітництва, що існують у державному і приватному секторах; аналізу й оцінювання можливостей потенційних приватних партнерів; здійснення неупередженого, прозорого конкурсного відбору приватного партнера для реалізації проекту; застосування єдиного узгодженого комплексу процедур у формуванні й управлінні ДПП; використання у процесі роботи органів влади надійних даних стосовно витрат/надходжень/ризиків (зокрема, врахування всіх витрат, пов'язаних із наданням послуг публічним сектором і всіх видів економії ресурсів, які з'являються внаслідок прийняття на себе частини відповідальності приватним сектором); використання підходів «життєвого циклу» та «все враховано» для визначення вартості громадських послуг, які надаються або надання яких планується; наявність у державному секторі навичок і досвіду впровадження процесу залучення приватного сектора, управління процесом партнерства, зокрема, забезпечення максимального рівня конкуренції між потенційними учасниками партнерства; справедлива політика щодо найманих працівників; об'єднання активів/послуг у межах структури достатнього розміру, щоб реалізувати економію за рахунок масштабу і водночас забезпечити достатній рівень конкуренції; готовність органів влади брати на себе ризики, які приватний сектор неспроможний контролювати, оцінювати або гарантувати (зокрема, придбання землі, дозволи у регуляторній сфері, екологічна оцінка та регенерація).

Основні бар'єри для створення і ефективного функціонування державно-приватних партнерств:

- недосконалість законодавчої основи для створення ДПП, зокрема щодо проведення прозорого конкурсу для відбору кваліфікованого та мотивованого приватного партнера;
- нестабільність регуляторного середовища, в якому реалізовується ДПП;

- брак політичної волі у відповідного органу влади щодо ініціювання та впровадження партнерства;
 - незадоволення проектом ключовими зацікавленими сторонами (місцевими громадами, населенням загалом, місцевим бізнесом);
 - створення надмірного ризику для довкілля;
 - недостатність фінансових стимулів для приватного партнера щодо участі у проекті;
 - неефективний розподіл функцій і ризиків у партнерстві.
- Найпридатнішими для застосування ДПП є проекти, яким притаманні такі характеристики:
- здатність визначити і забезпечити потік / потоки надходжень;
 - наявність результатів, що підлягають вимірюванню;
 - капіталомісткість і великі масштаби;
- наявність суттєвих технічних проблем, необхідність упровадження інновацій і потреба в навичках, які перевищують можливості органів влади.
- Таким чином, можна підсумувати, що зміст державно-приватного партнерства полягає в консолідації ресурсів державного і приватного сектору для задоволення суспільних інтересів на основі взаємної вигоди. Основною метою виникнення державно-приватного партнерства є фінансування капіталомістких або малоприбуткових галузей економіки. Особливості державно-приватних партнерств у зіставленні з іншими механізмами фінансування полягають у тому, що партнери переслідують різні цілі, вирішують свої конкретні завдання, сторони мають різні мотивації. Держава зацікавлена в зростанні обсягів і поліпшенні якості надаваних послуг інфраструктурних і соціально орієнтованих галузей населенню і економічним агентам.

Список літератури

1. Варнавский, В. Г. Государственно-частное партнерство как альтернатива приватизации в инфраструктурном комплексе [Текст] / В. Г. Варнавский // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 2. – С. 47-52.
2. Сильвестров, С. Н. Государственно-частное партнерство в инновационных системах [Текст] / С. Н. Сильвестров. – М.: Изд-во ЛКИ, 2010. – 312 с.
3. Махортов, Е. А. Государственно - частное партнерство как форма отношений власти и бизнеса в России [Текст] / Е. Махортов, А. С. Семченков // Вестник Московского университета: Сер.12 : Политические науки. – 11/2007. – № 6. – С.41-51.
4. Зими́на, Т. В. Государственно-частное партнерство: проблемы развития [Текст] / Т. В. Зими́на, Е. Н. Стари́ков // ЭКО : Всероссийский экономический журнал / Гл. ред. Казанцев С.В. - Новосибирск, 2009. - № 7. - С. 71-79.
5. Клепиков, В. Партнерство бизнеса и государства [Текст] / В. Клепиков // Мир транспорта : теория, история, конструирование будущего. – М. : МИИТ. – 2007. – № 3. - С. 58-61.
6. Проекты ГЧП в эпоху кризиса [Текст] // Мир дорог. – СПб. : Мир. – 2009. – № 43. – С. 16-17.
7. Рожкова, С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики [Текст] / С. Рожкова // Рынок ценных бумаг. – 2008. - № 1. – С. 50-55.
8. Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P., Hardcastle, C. Allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 2005, 23, 25-35.
9. Ghere, R. Probing the Strategic Intricacies of Public-Private Partnership: The patent as a Comparative Reference. *Public Administration Review*, 2001, 4, 441-451.
10. Клинова, М. В. Государство и бизнес: формы и стратегии взаимодействия [Текст] / М. В. Клинова // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 11. – С. 104-116.

References

1. Varnavskiy, V. G. (2004). Public-private partnership as an alternative to privatization in infrastructure complex. *Problems of the theory and practice of management*, 2, 47-52.
2. Silvestrov, S. N. (2010). *Public-private partnerships in innovation systems*. Moscow: Publishing House of the LCI.
3. Makhortov, E. A., Semchenkov, A. S. (2007). Public-private partnerships as a form of relationship between business and government in Russia. *Bulletin of Moscow University : Ser.12 : Political science*, 6, 41-51.
4. Zimina, T. V., Starikov, E. N. (2009). *Public-Private Partnership : Development*. EKO, 7, 71-79.
5. Klepikov, V. (2007). *Partnership business and government*. *World of transport: theory, history, design future*, 3, 58-61.
6. *PPP projects in times of crisis*. (2009). *The world roads*, 43, 16-17.
7. Rozhkov, S. (2008). *Analysis of the global experience with public-private partnerships in various industries*. *Securities market*, 1, 50-55.
8. Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P., Hardcastle, C. (2005). Allocation of risk in PPP / PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23, 25-35.

-
9. *Ghere, R. (2001). Probing the Strategic Intricacies of Public-Private Partnership: The patent as a Comparative Reference. Public Administration Review, 4, 441-451.*
 10. *Klinova, M. V. (2006). Government and Business : Form and communication strategies. World Economy and International Relations, 11, 104-116.*

Стаття надійшла до редакції 19.11.2013 р.