

УДК 330.111.62

Брайловський І. А.

Донецький національний університет

АНАЛІЗ ЧИННИКІВ ВПЛИВУ НА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті аналізуються чинники, які позитивно або негативно впливають на результативність проєктів державно-приватного партнерства. Наголошується, що партнерські відносини держави і бізнесу вимагають узгодження інтересів всіх учасників. Автором виокремлено ряд позитивних чинників ДПП, а також охарактеризовано основні бар'єри для створення і ефективного функціонування державно-приватних партнерств.

Ключові слова: державно-приватне партнерство (ДПП), чинники, переваги, бар'єри.

Постановка проблеми. Державно-приватне партнерство (ДПП) – це форма співпраці держави та бізнесу для вирішення ряду суспільнозначимих проблем на основі взаємних інтересів. Причинами застосування ДПП, в першу чергу, є те, що в сучасних умовах, держава, особливо в країнах з середнім і низьким рівнем доходу, вимушена вишукувати способи залучення приватного капіталу до фінансування проєктування, будівництва і експлуатації різноманітних інфраструктурних об'єктів через низку обставин, через які здійснення розвитку інфраструктури цілком тільки за рахунок зусиль держави є неможливим і/або недоцільним.

Серед таких причин, вважаємо за необхідне виділити наступні:

- навантаження на бюджет. В існуючій ситуації неможливе задоволення всіх потреб в розвитку інфраструктури виключно за рахунок коштів бюджету;

- розподіл ризиків. Запрошуючи приватних інвесторів до співпраці, держава розділяє з ними не тільки фінансове навантаження, але і ризики;

- створення альтернативних об'єктів інфраструктури. Витрачання бюджетних коштів на створення альтернативних існуючих інфраструктурних елементів, представляється неефективним внаслідок проблем даного етапу економічного розвитку (корупційність, нераціональне витрачання бюджетних коштів, низький рівень менеджменту проєктів та ін.).

Тому, в умовах бюджетної обмеженості, раціонально є розробка і реалізація інфраструктурних проєктів на умовах державно-приватного партнерства, які базуються на принципах проєктного фінансування, коли інвестиції в будівництво, реконструкцію або модернізацію здійснюються за рахунок позабюджетних джерел, а джерела їх повернення (зростання доходів бюджету, економія витрат бюджету, зростання платних послуг) створюються в результаті реалізації проєкту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми спільної діяльності державного та приватного секторів економіки в рамках державно-приватного партнерства і, зокрема, чинники, які впливають на реалізацію проєктів ДПП, розглядали в своїх роботах такі дослідники, як М. Джеррард, В. Ковенховен, А. Рендп, Л. Шрефлер, В. Г. Варнавський, та інші.

Мета статті. Аналіз чинників, які позитивно або негативно впливають на результативність проєктів державно-приватного партнерства.

Виклад основного матеріалу. Бурхливий розвиток державно-приватного партнерства (ДПП) у світі і в Україні вимагає ретельного вивчення всіх аспектів цієї діяльності. Особливої уваги, на нашу думку, заслуговує вибір моделі, за якою будуть

формуватися відносини між партнерами ДПП. Актуальність теми даної статті обумовлюється тим, що в рамках формування моделей ДПП визначаються права і обов'язки, які держава передає на реалізацію приватному сектору, при цьому вигоди, які отримуються сторонами, залежать від розподілу ризиків між ними і вибору механізму платежу з боку держави приватному сектору. І саме вибір моделі співпраці, в значній мірі, визначає результативність партнерства.

Кожна зі сторін партнерства вносить свій внесок до загального проєкту. Так, з боку бізнесу таким внеском є: фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне управління, гнучкість і оперативність в ухваленні рішень, здібність до новаторства і тому подібне. На стороні держави в проєктах ДПП – правомочність власника, пряма державна підтримка проєкту (надання державних гарантій, бюджетних субсидій і інвестицій, податкових та інших пільг).

Виникаючи при цьому партнерські відносини держави і бізнесу вимагають узгодження інтересів всіх учасників, при цьому мотивація сторін сильно розрізняється: держава зацікавлена в зростанні обсягів і поліпшення якості послуг інфраструктурних і соціально-орієнтованих галузей, що надаються населенню і економічним агентам, тоді як приватний бізнес орієнтований на стійке отримання доходів від проєктів і зростання прибутку.

Кожен проєкт державно-приватного партнерства залучає різні інтереси різних сторін. Якщо всі учасники приймуть рішення згідно з традиційними критеріями, то співробітництво, ймовірно, не відбудеться. Більшість програм ДПП – квазісуспільні блага. Якщо вони зазнають невдачі, така втрата приведе до того, що інтереси суспільства можуть бути піддані небезпеці.

Фактично, формування і реалізація проєктів ДПП – процес, де інтереси розподілені серед зацікавлених осіб, як у гри. По суті – це процес, де різні інтереси скоординовані і де окремі сторони борються за максимальні блага. Однак, суспільний і приватний сектори можуть сформувати спільні інтереси за допомогою контрактів. Тому, процес вибору дуже важливий, для того, щоб гарантувати, що у кожній зацікавленій стороні є рівний доступ до гри інтересів.

Успіх проєкту ДПП залежить, чи задоволені зацікавлені сторони за допомогою гри, яка вимагає, щоб вони вибрали свої власні критерії ухвалення рішення. Для того, щоб проєкт ДПП був успішним, суспільний сектор не може розцінити соціальні і екологічні умови як основні критерії ухвалення рішення, як він робить у неконкурентних проєктах; приватний сектор не може обрати економічні показники в якості своїх критеріїв

ухвалення рішення, як він робить у конкурентоспроможних проектах; і у широкій публіці не може бути думки про те, чи готова вона прийняти проектні продукти чи ні. У дійсності критерії ухвалення рішення – вибір, зроблений після того, як інтереси різних зацікавлених сторін враховані і погоджені.

Причина, чому проект ДПП може бути прийнятий, полягає в тому, що програма створення суспільного блага за участю приватного капіталу в стані бути завершена як намічено, а зручності і послуги суспільного сектору будуть поліпшені. У такий спосіб інтереси уряду, так само як і громадськості захищені, і вони можуть насолоджуватися соціально-економічними наслідками, наданими проектом. Проект успішний тільки якщо громадськість, тобто, оригінальний клієнт і безпосередній споживач, задоволена. З іншого боку головна мета приватного сектору, важливого учасника й інвестора проекту, полягає в тому, щоб одержати економічні результати. Тому, критерії ухвалення рішення суспільного сектору повинні задовольнити широку публіку, при цьому, його представник повинен впевнитися, що приватні зацікавлені особи дістануть відповідний прибуток.

Кінцева мета будь-якого проекту ДПП – удосконалення якого-небудь елементу соціальної системи або суспільного блага, з метою задоволення суспільних інтересів, у тому числі і для груп з низьким рівнем доходів¹.

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 сектору 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; і 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 сектору, 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 контролюва-

ти, 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: [2]

- 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;
- нестача політичної волі у відповідного органу влади щодо ініціювання та впровадження партнерства;
- незадоволення проектом ключовими зацікавленими сторонами (місцевими громадами, населенням в цілому, місцевим бізнесом);
- створення надмірного ризику для довкілля;
- нестача 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 впровадження інновацій і потреба в навичках, які перевищують можливості органів влади.
- Слід зазначити компоненти, необхідні для досягнення стійкої програми ДПП:

- політична воля для підтримки механізму ДПП, законодавча і регулятивна система, що надає можливості застосування механізму ДПП і його стимулювання;
- відбір, проектування і розробка «гарних» проектів залежать від можливості визначення найбільш підходящих і реалістичних проектів для реалізації через механізм ДПП, а також від збору необхідної інформації, залучення висококваліфікованих консультантів і створення ефективною команди менеджерів, необхідної для розробки проекту для концедента;
- стійкий потік доходів базується на фінансовій життєздатності проекту, розподілі комерційних ризиків і захисту інвесторів від ризиків, які краще управляються концедентом або державою;
- залучення приватного фінансування (місцевого і/або іноземного) за умови, що фінансові ринки в стані (з правової, фінансової і технічної точок зору) надати необхідні для проекту інвестиції (позиковий капітал, власний капітал та ін.) для задоволення фінансових потреб проекту від первісних капітальних вкладень до витрат на підтримку основних фондів і оборотний капітал.

Програма ДПП не може бути реалізована успішно при наявності тільки одного або двох з перерахованих вище компонентів. Навіть якщо слабкі сторони в деяких галузях можуть бути компенсовані сильними сторонами в інших, жоден з компонентів не може компенсувати відсутність інших.

Сьогодні механізм державно-приватного партнерства є у край привабливим для державного і приватного секторів економіки у зв'язку з тим, що він ґрунтується на узгодженні між сторонами

¹ Public-Private Partnership Arrangements. US Environmental Protection Agency, Washington D.C. 2004.

підходів до розвитку інфраструктури державного і приватного секторів, а також задоволення їх інтересів. За рахунок об'єднання активів держави з інвестиційними, управлінськими, мотиваційними і іншими ресурсами приватного сектора можна добитися синергетичного ефекту і забезпечити підвищення ефективності використання потенціалу, який знаходиться у розпорядженні суспільства, для вирішення соціально значимих завдань. Взаємозалежність двох секторів веде до зростаючої необхідності взаємодії і кооперації. Кожна країна і навіть окремих регіон мають власну стратегію розвитку механізму ДПП. На розвиток ДПП надає вплив безліч чинників, включаючи такі, як: місцеве географія, політична ситуація, розвиненість ринку позикового капіталу та ін.

Проект, реалізований через механізм ДПП, повинен займати центральне місце в планах держави у сфері надання інфраструктурних послуг, наприклад, у рамках державного плану по оптимізації витрат, а також повинен підтримуватися стійким попитом. Як правило, держава виконує функцію загального планування, у рамках виконання якої проводиться попередній відбір стратегічних інфраструктурних проектів. Потім проекти повинні бути розділені за категоріями залежно від того, ким вони повинні реалізовуватися: приватним або державним сектором. Надалі по них готується попереднє техніко-економічне обґрунтування для оцінки основних характеристик, таких як розташування, проектна концепція і можливі форми її реалізації, прибуток і фінансування. Подальше рішення по проекту буде сформоване з урахуванням стратегічної важливості проекту, можливо, з використанням оцінки прогнозованої фінансової внутрішньої норми прибутку, економічної внутрішньої норми прибутку, екологічного і соціального впливу проекту. Після ухвалення позитивного рішення про реалізацію інфраструктурного проекту через механізм ДПП призначається керівник проекту і формується проектна команда. Надалі, у процесі проходження етапів підготовки проекту і у міру ускладнення проекту виникає необхідність у розширенні проектної команди і залученні кваліфікованих фахівців і консультантів.

Для підготовки проекту ДПП потрібен тривалий період часу, а також участь експертів для забезпечення належного і ефективного управління ризиками і фінансуванням. Необхідно розробити такий процес підготовки проекту, який максимізує конкуренцію, але є не занадто витратним; який відповідає політичним вимогам держави, але при цьому враховує передову міжнародну практику; при якому рішення ухвалюються швидко, але без поспіху, що веде до втрати якості або зниження конкуренції.

Процес підготовки проекту вимагає розробки великої кількості документації обсягом у сотні і навіть тисячі сторінок (варто відзначити, що стандартизація документації може допомогти полегшити завдання підготовки документів). Технічна і юридична документація повинна бути розроблена, проаналізована, опублікована, обговорена з учасниками конкурсу і наведена до остаточного вигляду, і все повинно бути зроблено в досить стислий термін. Чим більше буде зроблено на ранніх етапах процесу підготовки проекту, тем менше буде потрібно часу на проведення переговорів, і тем менше компромісних рішень треба буде ухвалювати в останню хвилину (такі компроміси найчастіше приведуть до серйозних помилок або поганих

рішень по ключових аспектах проекту). Варто підкреслити, що ДПП ґрунтується, насамперед, на конкуренції. Інвестори будуть здійснювати відбір проектів для своєї участі і зупиняти увагу на тих проектах, які переслідують чіткі цілі, добре підготовлені, відповідають стратегічним пріоритетам держави і, отже, мають високу політичну значимість. Шляхом підготовки чітких, таких, що відповідають ринковим стандартам документів, можна залучити до участі в конкурсі значно більше професійних учасників.

ДПП сьогодні широко використовується для реалізації державних завдань по створенню об'єктів інфраструктури і їх оновленню, включаючи школи, громадський транспорт, охорону здоров'я, автомобільні дороги, аеропорти, водопостачання, тунелі, порти, мости, музеї, бібліотеки, суди, соціальні будинки, урядові установи.

Механізм ДПП по суті дозволяє досягти чіткості в описі вимог до результату проекту, складання контрактів, які забезпечені правовим захистом з відчутними стимул-реакціями і прозорою процедурою тендеру на укладення контракту.

Висновки. Отже, зміст державно-приватного партнерства полягає в консолідації ресурсів державного і приватного сектора 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 порівнянні 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 населення і економічним агентом [4, р. 76-77].

Сторона ДПП – приватний партнер, прагне стабільно одержувати і збільшувати прибуток. Причому стратегічно мислячий бізнес вибудовує свої пріоритети в першу чергу не просто під розмір прибутків, а в інтересах стійкості одержання доходів від проектів. При цьому обидві сторони зацікавлені в успішному здійсненні проектів у цілому.

Результативність державно-приватного партнерства розглядається з погляду кожного з партнерів. Якщо для приватного сектору досить застосувати стандартні методи оцінки результативності, застосовні до будь-якої фірми, то для держави завдання стоїть складніше. Завдання, які держава намагається вирішити за допомогою державно-приватних партнерств, не можуть бути перелічені тільки кількісним способом. В остаточному підсумку всі подібні проекти націлені на вирішення стратегічних державних завдань, на зниження гостроти соціальних протиріч.

Головною перевагою ДПП для приватного сектора є те, що вони отримують можливість для інвестицій у ті галузі соціально-економічного життя країни, які раніше вважалися сферою державних капіталовкладень і, таким чином, розширюють свої інвестиційні можливості.

Основними причинами, які спонукають державу до здійснення проектів 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.

Список літератури:

1. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство как альтернатива приватизации в инфраструктурном комплексе / В. Г. Варнавский // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 2. – С. 47-52.
2. Карпус Е. Основные препятствия при реализации проектов ГЧП / Е. Карпус // Рынок ценных бумаг : Аналитический журнал. – М. : РЦБ. – 2009. – № 16. – С. 38-39.
3. Клинова М. В. Государство и бизнес: формы и стратегии взаимодействия / М. В. Клинова // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 11. – С. 104-116.
4. Esty B.C. Recent trends in Project Finance: A 5-year Perspective / B.C. Esty // Project finance International. Special 10th Anniversary issue, 2002. – P. 74-82.
5. Public private partnerships. The government's approach. Published with the permission of HM Treasury on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, 2004.

Брайловский И. А.

Донецкий национальный университет

**АНАЛИЗ ФАКТОРОВ ВЛИЯНИЯ НА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Резюме

В статье проанализированы факторы, положительно или отрицательно влияющие на результативность проектов государственно-частного партнерства. Отмечается, что партнерские отношения государства и бизнеса требуют согласования интересов всех участников. Автором выделен ряд положительных факторов ГЧП, а также охарактеризованы основные барьеры для создания и эффективного функционирования государственно-частных партнерств.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), факторы, преимущества, барьеры.

Braylovskiy I. A.

Donetsk National University

ANALYSIS OF FACTORS IMPACT ON THE PERFORMANCE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Summary

The paper analyzes the factors that positively or negatively influence the effectiveness of public-private partnerships. It is noted that partnerships between business and government require coordination of interests of all participants. The author singled out a number of positive factors PPP and describes the main barriers to the establishment and effective functioning of public-private partnerships.

Key words: public-private partnership (PPP) factors, benefits and barriers.