

## РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА\*

*Досліджено роль міжнародних організацій у забезпеченні розвитку державно-приватного партнерства. Обґрунтовано напрями вдосконалення їхньої діяльності з формування ринку проєктів державно-приватного партнерства в Україні.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, фінансові ресурси, інвестиційний проєкт, соціально-економічний розвиток, міжнародні організації

На сьогодні в Україні інвестиційний потенціал державно-приватного партнерства (ДПП) недооцінений, про що, зокрема, свідчать показники реалізації інфраструктурних проєктів на засадах ДПП порівняно із зарубіжними показниками. За даними Світового банку, протягом 1990–2009 рр. обсяги приватних інвестицій в інфраструктурні проєкти, реалізовані на засадах ДПП у країнах, що розвиваються, становили 1,5 трлн дол. США [1]. Лідерами у структурі приватного фінансування інфраструктурних проєктів були Бразилія (17,8 % загального підсумку); Індія (10,5); Китай (7,4); Мексика (6,4); Російська Федерація (5,8); Аргентина (5,5) і Туреччина (3,6 %), тобто країни, які демонстрували високі темпи економічного зростання в передкризовому періоді.

Водночас загальні обсяги інвестицій в інфраструктурні проєкти на основі форм ДПП в Україні протягом 1990–2010 рр. становили лише 11,9 млрд дол., з яких 94,4 % припадало на телекомунікаційний сектор, що не входить до пріоритетних сфер розвитку. Порівняння обсягів інвестування в інфраструктурні проєкти із залученням приватного сектору, у відсотках до ВВП, також свідчить про низьку інституційну готовність нашої країни до реалізації таких проєктів. Цей показник становить лише 0,9 %, тоді як у Бразилії, Румунії, Індії, Білорусі, Росії, Пакистані та Нігерії – відповідно 2,5; 1,9; 2,7; 1,7; 1,2; 2,2 і 1,8 %.

Така динаміка залучення бізнесу до реалізації суспільно значущих інфраструктурних проєктів не відповідає світовим тенденціям, а також пріоритетним напрямам інвестиційного розвитку вітчизняної економіки, визначеним Президентом України у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та Національному плані дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки.

Серед основних причин невідповідності динаміки розвитку ДПП інвестиційним потребам української економіки слід виокремити: невпорядкованість нормативної бази, недостатній рівень політичної та економічної стабільності, вузькі межі фіскального простору, низьку якість необхідних інститутів (у тому числі фахову невідповідність працівників органів державного управління до співробітництва з приватним сектором у процесі реалізації проєктів ДПП, необізнаність приватного сектору щодо наявності проєктів ДПП, відсутність методичного забезпечення супроводу таких проєктів), недоступність кредитних ресурсів для реального сектору економіки тощо.

В умовах низького рівня взаємної довіри влади й бізнесу, відсутності методичного забезпечення супроводу проєктів ДПП тощо важливого значення набуває діяльність міжнародних організацій, спрямована на розвиток ДПП в Україні.

Вагомий внесок у дослідження особливостей впровадження форм публічно-приватного партнерства у практику управління національною економікою зробили відомі зарубіжні й українські вчені-економісти й фахівці у сфері державного управління: Б. Акітобі, Р. Хеммінг, Г. Шварц, Т. Тер-Мінасян, Д. Ашауер, С. Галахер, Р. Едвардс, Дж. Колман, М. Спекмен, Л. Шарингер, Д. Амуц, І. Богдан, В. Варнавський, В. Геєць, В. Гуменюк, М. Дерябіна, Т. Єфименко, І. Запатріна, І. Іголін, В. Кабашкін, А. Каданя, Е. Корольов, С. Макаров, К. Павлюк, О. Пильтай, О. Степанова, І. Столяров, І. Фамінський, Л. Федулова та ін.

Метою статті є дослідження ролі міжнародних організацій у забезпеченні розвитку ДПП і обґрунтування напрямів удосконалення їхньої діяльності з формування ринку проєктів ДПП в Україні.

\* Статтю підготовлено за результатами виконання наукової роботи “Публічно-приватне партнерство як складова стратегії співробітництва держави з міжнародними організаціями та транснаціональними компаніями”.

Значне поширення проектів ДПП у світі певною мірою пояснюється активною роллю міжнародних (у тому числі фінансових) організацій, про що, зокрема, свідчать статистичні дані Міжнародного валютного фонду (МВФ). Станом на 2009 р. база даних МВФ налічувала 1773 інфраструктурні проекти ДПП, які було реалізовано за безпосередньої участі міжнародних організацій [2]. Найактивнішими з них були: Міжнародна фінансова корпорація (МФК), Інтерамериканський банк розвитку, Багатостороннє агентство гарантування інвестицій (MIGA), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Азійський банк розвитку, частка яких становила, відповідно, 42,6; 13,0; 8,9; 8,8; 7,0; 5,8 і 3,7 %. Це свідчить про важливу роль групи Світового банку, до складу якої із перелічених організацій входять МФК, MIGA, МБРР, а їхня сукупна частка участі в інфраструктурних проектах ДПП сягає 57,3 %.

Участь згаданих організацій у проектах ДПП зводиться переважно до трьох видів діяльності – консультування, фінансування й мобілізації капіталу. При цьому деякі міжнародні організації (міждержавні та приватні) надають виключно консультативні послуги в подібних проектах (зокрема, Європейська економічна комісія при ООН), які також передбачають поширення досвіду реалізації проектів шляхом організації конференцій, семінарів та круглих столів.

Європейськими лідерами за масштабами залучення до реалізації інфраструктурних проектів на засадах ДПП є МФК та ЄІБ.

Зокрема, МФК бере участь у 165 проектах, нею залучено капітальних інвестицій на суму понад 8 млрд дол. США [3]. У сфері консультування МФК здебільшого зобов'язується вести проект до моменту визначення переможця тендера й укладання фінансових договорів; у сфері фінансування – може запропонувати до 50 % фінансового забезпечення проекту (для проектів “зеленого поля” – до 25 %), решта фінансових ресурсів залучається на основі синдикуваного та паралельного кредитування.

Діяльність Європейського інвестиційного банку, покликаною поліпшити якість надання публічних послуг у країнах Європи на основі залучення приватного сектору, орієнтована на довгострокові інфраструктурні проекти ДПП. Зокрема, левова частка кредитів (58 %), які надає Банк, припадає на проекти з терміном реалізації 20–25 років [4]. До сфер реалізації проектів ДПП, яким надається перевага, належать: транспортна інфраструктура, освіта, охорона здоров'я та екологія.

В Україні в рамках реалізації суспільно значущих інвестиційних проектів найактивніше розвивалося співробітництво з такими міжнародними фінансовими організаціями, як МБРР, MIGA, МФК, Міжнародна асоціація розвитку, ЄБРР, ЄІБ, Чорноморський банк торгівлі та розвитку.

Основоположним документом у сфері залучення міжнародних фінансових організацій (МФО) до реалізації масштабних національних інвестиційних проектів (у тому числі на засадах ДПП) є Стратегія співробітництва України з МФО, затверджена постановами й розпорядженнями уряду України. До 2009 р. була чинною постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Стратегії співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2006–2008 роки”. Починаючи з 2009 р., таким документом є розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Стратегічних напрямів та завдань щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009–2012 роки” від 03.09.2009 № 1156-р.

Документом, що регламентує участь МФО в національних інвестиційних проектах, є постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями” від 26.11.2008 № 1027, якою регулюються питання участі МФО в ініціюванні, підготовці, реалізації, моніторингу й завершенні інвестиційних проектів.

Взаємодія України з МФО дає змогу використати найкращий світовий досвід у ході реформування ключових секторів економіки й розвитку інфраструктури. Кредитні відносини з МФО надають можливість отримувати позики за порівняно низькими процентними ставками, із тривалим терміном погашення й пільговим періодом повернення боргу, а також фінансувати доволі ризикові суспільно значущі інвестиційні проекти.

МФО, вступаючи у прями відносини з українськими компаніями, сприяють їх інтеграції до світової економіки й заохочують приплив іноземних інвестицій.

Наша країна накопичила значний досвід роботи з провідними МФО, які надавали підтримку реалізації суспільно значущих інвестиційних проектів у період ринкової трансформації. За час такого співробітництва Україна отримала кредитних ресурсів на загальну суму близько 20 млрд дол. США.

Останніми роками відбулися істотні позитивні зрушення у сфері нормативно-правового регулювання й організаційного забезпечення взаємодії України з МФО. Для оперативнішого й ефективнішого використання кредитних ресурсів МФО Кабінет Міністрів України видав постанову "Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями" від 26.11.2008 № 1027. Після набрання нею чинності було прискорено процеси ініціювання, підготовки та набрання чинності угодами про позики, а також забезпечено оперативнішу вибірку коштів під час реалізації проектів за участі міжнародних фінансових організацій.

Разом із тим, як свідчать експерти Світового банку, нині багато інвестиційних проектів "обходять" бюджет, тобто здійснюються із застосуванням спеціальних процедур (від закупівель до управління фінансами). У зв'язку з цим МФО вимагають, щоб українська сторона створювала витратні органи управління проектами, які не вписуються належним чином у систему діючих міністерств і відомств. Очікуваний високий рівень фідучіарних ризиків обмежує бажання донорів повною мірою застосовувати національні системи під час розроблення і впровадження проектів. Однак існуючі паралельні процеси не лише призводять до значних фінансових витрат, не створюючи належного державного потенціалу, а й посилюють фрагментарність самої системи капітального бюджетування [5]. Основні проблеми у відносинах України з МФО щодо реалізації інвестиційних проектів можна проілюструвати на прикладі відносин з МБРР та ЄБРР. Незадовільний стан реалізації спільних з цими організаціями проектів, на думку фахівців Рахункової палати України, пов'язаний із [6]:

- неналежним обґрунтуванням ініціювання і планування проектів;
- формуванням ризикової та диспропорційної структури проектного портфеля цих організацій в Україні;
- складністю українських і тривалістю міжнародних процедур щодо набрання чинності угодами про позики і внесення змін до них;
- відсутністю реальної відповідальності українських виконавців та бенефіціарів за невчасне й неякісне впровадження проектів;
- недосконалістю механізмів управління проектами.

Істотною проблемою у відносинах України і МФО, які працюють у корпоративному секторі національної економіки, є відсутність послідовності в проектах МФО (тобто коли подальше використання створених організаційно-фінансових механізмів відбувається без участі кредиторів). Створювані в ході співпраці механізми в багатьох випадках не отримують поширення й без участі установ-донорів зазвичай не застосовуються.

Співробітництво України з МФО в контексті підтримки реалізації національних проектів на засадах ДПП сприятиме: задоволенню потреб держави й корпоративного сектору економіки в позикових коштах із найменшими витратами та залученню нових позик на найкращих для цієї кон'юнктури світового фінансового ринку умовах; збільшенню частки інвестиційних ресурсів у загальній сумі державних позик; посиленню ролі зовнішніх державних позик у розв'язанні проблем інвестиційно-інноваційного розвитку національної економіки; забезпеченню повнішого використання матеріальних, кадрових та інтелектуальних ресурсів України. Інвестиції МФО в інфраструктуру створюватимуть належні умови для роботи українського бізнесу, сприятимуть поліпшенню якості людського капіталу і підвищенню темпів економічного зростання у довгостроковому періоді.

Партнерство України з МФО в рамках реалізації національних інвестиційних проектів на засадах ДПП має бути спрямоване на досягнення цілей соціально-економічного розвитку, диверсифікацію економіки, підвищення рівня життя населення і передбачати вирішення таких питань, як:

- взаємодія з регіонами для виявлення потреб і визначення найефективніших форм реалізації інвестиційних проектів розвитку інфраструктури на засадах ДПП;
- проведення моніторингу інвестиційного клімату;
- поліпшення якості державного управління й ефективності роботи державного сектору економіки у сфері реалізації проектів ДПП.

Розвиток співробітництва з МФО щодо підтримки фінансування інвестиційних проектів на засадах ДПП має базуватися на таких принципах:

- відповідності положень стратегії діяльності окремої МФО в нашій країні пріоритетам Державної програми економічного і соціального розвитку України;
- отримання позик МФО під суверенні гарантії на фінансування проектів у сфері інфраструктури, соціальної сфери, які мають загальнодержавне значення;
- участі кредитних ресурсів МФО у фінансуванні самоокупних комерційних проектів у пріоритетних галузях економіки;
- повнішого використання можливостей МФО у сфері розширення форм інвестиційного співробітництва з приватним сектором економіки без прямих зобов'язань держави або державних гарантій;
- запозичення досвіду МФО щодо розроблення й реалізації масштабних інвестиційних проектів з упровадженням сучасних методів фінансового менеджменту й корпоративного управління.

Підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, що надаються МФО, у рамках реалізації інфраструктурних проектів на засадах ДПП потребує виконання таких завдань, як удосконалення процедур контролю, моніторингу й оцінки ефективності використання позик МФО; посилення ролі української сторони у процесах підготовки й реалізації проектів, зокрема, на стадії їх ініціювання органами державної влади та погодження стратегій партнерства з Україною, стратегій ЄБРР в Україні та інших програмних документів МФО; поліпшення якості розроблення проектних документів та експертизи проектів з МФО; оптимізація процедур проектного циклу та їх синхронізація з процедурами МФО і бюджетним циклом в Україні; удосконалення механізмів взаємодії між органами державної влади у сфері співробітництва з МФО, відповідальними виконавцями проектів і бенефіціарами фінансових ресурсів МФО.

Інвестуючи власні ресурси в перспективні сектори, МФО можуть сприяти формуванню множинних полюсів зростання на основі мультиплікативного ефекту з динамічним приватним і відповідальним державним сектором. Не заперечуючи значення ефективного співробітництва з МФО, зазначимо, що при розв'язанні суспільно значущих проблем пріоритет має надаватися пошуку шляхів мобілізації внутрішніх ресурсів, їх ефективного використання й мультиплікації позитивних ефектів у рамках національної економіки. Фінансові ресурси, консультативна й технічна допомога МФО у формуванні ринку та реалізації інфраструктурних проектів на засадах ДПП мають відігравати лише допоміжну роль.

### Використані джерела

1. Ukraine: Private Infrastructure Projects / The World Bank & PPIAF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreCountry.aspx?countryId=97](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=97).
2. Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure, IME, WP/06/09.
3. Пономарева А. Опыт ИFC в проектах ГЧП / А. Пономарева // Круглый Стол ТППУ: ГЧП в инфраструктурных проектах. – К., 2009.
4. The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs), 15 July 2004.
5. Стратегія партнерства з Україною на період 2008–2011 фінансових років / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародна фінансова корпорація.
6. Аналіз ефективності використання позик міжнародних фінансових організацій на виконання системних та інвестиційних проектів економічного і соціального розвитку України / Рахункова палата України. – К. : Рахункова палата України, 2007. – Вип. 6.