

УДК 338.246.2

*В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ*

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*Визначено та обґрунтовано перспективні напрямки використання інструментарію приватно-державного партнерства у сферах навколишнього середовища та послуг загального економічного інтересу, що потребують значних інвестицій.*

*The article identified and justified future direction of tools public-private partnership in the areas of environment and services of general economic interest, which require huge investments.*

Залучення інвестицій у розбудову інфраструктури, перш за все, на умовах державно-приватного партнерства, в Україні стало вкрай актуальним, насамперед, завдяки необхідності адаптації законодавства України до правового доробку Спільноти.

Досвід країн Євросоюзу щодо запровадження механізмів державно-приватного партнерства свідчить, що це відбувається шляхом передачі в договірному порядку приватному сектору частини повноважень, відповідальності та ризиків щодо реалізації інвестиційних проєктів, які традиційно впроваджувалися чи фінансувалися державним сектором.

Механізм державно-приватного партнерства як одна з форм взаємодії держави та приватного сектора економіки дає можливість отримати бажаний рівень ефективності під час реалізації важливих для всієї країни масштабних проєктів.

Значна увага щодо проблем запровадження дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема: О. Аверкіна, В. Варнавського, М. Вілісова, М. Загорулько, І. Комарова, В. Кондратьєва, О. Конопляника, М. Лендєла, М. Перковскі, Ж.-Л. Поже, С. Сильвестрова, М. Суботіна, С. Сосни, М. Циганкової, Н. Золотих, Б. Симонова, Л. Шарингера, Е. Карті, Л. Еванса, Р. Норманта.

Проте більшість наукових досліджень стосується національного або місцевого рівня та науково-теоретичного обґрунтування концепцій інвестиційного партнерства держави та бізнесу. Разом з тим, недостатньо уваги приділено розв'язанню завдань пошуку та залучення значних обсягів інвестицій, наприклад, у сферах навколишнього середовища та послуг загального економічного інтересу, що не під силу ані приватному, ані державному секторам.

Метою статті є визначення тенденцій розвитку державно-приватного партнерства у сферах, що потребують значних капіталовкладень, під час приєднання до єдиного ринку Спільноти.

На думку багатьох науковців, інвестиційне партнерство держави та бізнесу має розглядатися як один із видів можливої взаємодії або партнерства держави та приватного сектора [1]. Розподіл ризиків між державою та бізнесом дозволяє підвищити вірогідність реалізації суспільно важливих проєктів. Усе частіше в розвинених країнах приватний сектор бере участь у проєктах, що не забезпечують

швидкої віддачі вкладених коштів, а держава намагається використовувати зовнішні кредитні ресурси. Тобто, обмеженість фінансових ресурсів державного та приватного секторів, недостатнє ефективне управління коротко- та довгостроковими ризиками цими суб'єктами ставить на порядок денний питання спільних дій груп країн, що мають спільні проблеми політики та пов'язані тісними економічними відносинами.

Не слід недооцінювати проблеми впровадження державно-приватного партнерства у галузі навколишнього середовища. Так, дії існуючих країн-членів ЄС у цій галузі є відносно невеликими і безрезультатними. Щорічний звіт Європейської Комісії щодо "Моніторингу застосування законодавства Спільноти" детально описує велику кількість процесів проти країн-членів стосовно незастосування або некоректного застосування законодавства Спільноти щодо захисту навколишнього середовища.

Під час останнього розширення саме глава щодо навколишнього середовища викликала найбільшу кількість запитів щодо надання перехідних періодів і часткового неприйняття *acquis*, і саме в рамках цієї глави було надано найбільше таких періодів. Єдиною причиною цьому була здатність фінансувати впровадження політики Спільноти щодо захисту навколишнього середовища в нових країнах-членах. Річ не в тому, що країни не захотіли досягти тієї ж якості навколишнього середовища, як і в існуючих країнах-членах, а в тому, що комуністичний устрій залишив по собі великі проблеми в цій галузі, над вирішенням яких слід довго міркувати. Імовірно є той факт, що в перші роки перехідного періоду в країнах Центральної та Східної Європи політика навколишнього середовища не була питанням найбільшого пріоритету в основному через те, що існували більш серйозні та невідкладні потреби. Але зі зростанням громадської обізнаності та розвитком численного середнього класу все частіше лунали заяви щодо необхідності введення більш високих стандартів навколишнього середовища. Проблема завжди полягає в тому, як фінансувати ці заходи, якщо існують інші невідкладні потреби для державного фінансування.

Тому витрати і далі розподілятимуться поміж приватним сектором, державним сектором і споживачами. Питання, чи зможуть державний і приватний сектори перекласти витрати на кінцевого споживача, частково залежатиме від рівня конкуренції на ринку. Приватний сектор зазнаватиме витрат через установа нових стандартів охорони здоров'я та безпеки праці, *acquis* у галузі навколишнього середовища та інших регуляторних актів ЄС. Однак державний сектор повинен буде нести як більшість витрат нового законодавства в галузі навколишнього середовища, які він не зможе перекласти на споживача, так й інші інфраструктурні витрати та зміни в законодавстві, які впливають на державні підприємства.

Незаперечним є факт того, що жодна із нових країн-членів не може собі дозволити до вступу повністю фінансувати всі заходи у сфері навколишнього середовища і в приватному, і в державному секторах. Навіть за наявності фінансування, наприклад закордонних позик чи грантів, країни-кандидати та й ЄС не дуже зацікавлені вкладати значні інвестиції в навколишнє середовище за короткий проміжок часу, оскільки це призведе до зростання інфляції та за певних обставин може підвищити відсоткові ставки в інших секторах економіки.

Світовий Банк загалом оцінює витрати на узгодження і пристосування до *acquis* Спільноти в галузі навколишнього середовища таким чином:

Відправною точкою для оцінки є дослідження Європейської Спільноти (EDC, 1997) від 1997 р. і пізніші дослідження, в яких ці цифри стосовно певних країн було переглянуто. На основі оцінювання інвестиційних витрат Болгарії, Чехії, Угорщини, Польщі, Румунії, Словаччини, Словенії та Балтійських країн, “найкраща пропозиція” позначає вартість за 20-річний період, загальна сума інвестицій у цих країнах різниться від 860 до 1,720 євро на душу населення. Справжні витрати можуть бути як до однієї третини меншими, так і на половину вищими, залежно від того, як реалізуються інвестиції і яка ведеться політика підтримки. Виявляється, що в менших країнах дещо більші інвестиції на душу населення. Це розумно, оскільки директиви ЄС у галузі навколишнього середовища містять істотний елемент “фіксованої ціни”. Загальна сума інвестицій стосовно директив щодо води приблизно дорівнює сумі інвестицій стосовно директив щодо повітря і є маже на 50 % вищою стосовно директив щодо твердих відходів. Оцінка додаткових щорічних поточних витрат (протилежність капітальних витрат) є близько 80 – 120 євро на душу населення для всієї групи. Беручи до уваги той факт, що капітальні витрати слід розподілити рівномірно на 20 років, щорічні витрати складатимуть від 4 до 5 % наявного ВВП – набагато більше за суму, яку на сьогодні витрачають країни Центральної та Східної Європи [2].

Запити перехідних періодів стосуються трьох галузей політики: міські стічні води, питна вода і викиди шкідливих речовин та відходи. Ці три галузі загалом складають велику частину загальних витрат на впровадження нормативів.

Наведені нижче перехідні періоди щодо навколишнього середовища, узгоджені під час п'ятого розширення, порівняно з періодами, узгодженими в рамках інших глав, є інколи дуже довгими (найдовший перехідний період надавався саме в рамках цієї глави).

*Відходи.* Було узгоджено надання перехідного періоду строком до п'яти років для впровадження директиви щодо пакування відходів, а до 2012 – для директиви стосовно закапування відходів.

*Вода.* До 2015 р. для директиви стосовно стічних вод та якості питної води; до 2007 р. для скидання у водне середовище небезпечних речовин.

*Повітря.* До 2016 р. для директиви щодо великих заводів для спалювання сміття; до 2010 р. – для інтегрованого контролю та запобіганню забруднення навколишнього середовища; 2006 р. – для спалення відходів.

*Захист природи:* до 2008 р. для директиви щодо птахів від 1979 р. (тільки для Мальти) і до 2009 р. (можливо довше) для полювання на рись у Білорусі.

Значні труднощі існують у секторах сфери послуг загального економічного інтересу (транспорт, електро- та газопостачання, пошта, телефонний зв'язок). Зазначені сектори, на перший погляд, є досить близькими за особливостями розвитку і функціонування (високий рівень концентрації секторів, стандартизований характер продукції (послуг), закритість для конкуренції). Ринкова “несумісність” між новими і старими державами-членами проявилась у різниці в рівнях концентрації національних ринків, цінах, купівельних спроможностях громадян тощо.

Суттєва різниця цін між старими і новими державами-членами спостерігалась лише у транспорті. В останніх ціни в середньому були на 30 – 35 % нижчими, ніж у перших. У сферах телекомунікацій і газо- та електропостачання ціни майже рівні. Але з урахуванням рівнів доходів населення, послуги газо- і електропостачання у старих країнах-членах значно доступніші громадянам. Хоча доступність зазначених послуг у нових країнах-членах

зростає значно швидшими темпами, що свідчить про поліпшення ситуації.

Досить близькими виявились проблеми якості послуг загального економічного інтересу, зумовлені відсутністю суттєвих відмінностей в якості послуг у старих і нових державах-членах. Якість послуг знаходиться у прямій залежності від рівня лібералізації відповідних секторів та від фактора “перевантаженості” виробника. Так, якість послуг повітряних перевезень з точки зору вчасності відправлень вимагає підвищення як у старих, так і в нових країнах-членах. А от щодо послуг пошуку втраченого багажу, то авіалінії нових держав-членів виконують свої обов’язки помітно краще.

Разом з тим, головні проблеми постають під час надання сприяння інвесторам шляхом створення спеціальних зон і щодо рівня субсидій, наявних для певних ключових секторів. Ті частини цих різних систем, які не відповідають вимогам конкурентної політики та щодо державних субсидій, необхідно змінювати. Однак системи, які не відповідають цим вимогам ЄС, становлять серйозну проблему у випадках, коли на них базуються контракти між державою і приватними інвесторами. Такі угоди мають юридичну силу, але їх слід розірвати, що призведе до виникнення серйозних фінансових претензій проти держави.

Економічні аргументи проти або на користь таких державних субсидій (сприйнятливі податкові режими часто є державними субсидіями) не є переконливими. Загалом державні субсидії досить рідко створюють умови для загального економічного розвитку, хоча вони приносять надзвичайну перевагу компанії, яка їх отримує. З іншого боку, існують приклади того, що такі субсидії або приваблювали інвесторів, що спричинило до прискорення розвитку в країнах перехідного періоду, або ж дозволяли сектору провести реструктуризацію, зводячи таким чином соціальні витрати до мінімуму. В умовах перехідної економіки такі державні субсидії можуть бути надзвичайно важливими.

Під час п’ятого розширення Чехія та Польща просили відноситися до них із певною гнучкістю через їхні потреби як країн перехідного чи “після перехідного” періоду. На цей запит також вплинула історія інтеграції колишньої НДР до Німеччини та Союзу. Після об’єднання Німеччини до колишньої НДР почали швидко надходити потоки державних субсидій. Проти всіх правил Союзу ЄС погодився на ці субсидії через політичний пріоритет об’єднання, а також через об’єктивні труднощі швидкої трансформації планової економіки в ринкову.

Зокрема Польща вимагала надання “перехідної прийнятності” для низки державних субсидій, які вона вже надавала для здійснення переходу в регіональних, промислових секторах і секторах щодо захисту навколишнього середовища. Зрештою Польща вимагала надання перехідного періоду до 2017 р. для певних державних субсидій для підприємств в “Особливих економічних зонах” Польщі. Це було, мабуть, найскладнішим завданням. Перед Польщею тоді стояла дилема: вимагати надання перехідного періоду до кінця дії контракту або компенсувати компаніями збитки через порушення їхніх угод.

Однак державні субсидії можуть призвести до значних розбіжностей у конкуренції.

В усіх вищезгаданих випадках було знайдено компроміси. Завжди існувала дуже мала ймовірність того, що ЄС погодиться виявити гнучкість стосовно державних субсидій, як цього вимагала Чехія та Польща, навіть хоча це і здавалося виправданим як з досвіду інтеграції нової федеральної землі до Німеччини, так і через об’єктивні

потреби країн перехідного періоду. Звичайно ж, були створені схеми особливого режиму для перехідних країн, але від них пізніше відмовилися.

Отже, процес розбудови державно-приватного партнерства є доволі складним, тривалим і неодмінно тягне за собою, окрім переваг, певні недоліки і великі матеріальні ресурси. Проте ці інвестиції спрямовані на реформування і переорієнтацію національної системи на нові соціально-економічні пріоритети і цивілізаційні цінності, що необхідні країні як гарант її стабільності і добробуту в майбутньому.

Результати дослідження в подальшому можуть бути використані для розробки механізмів реалізації великомасштабних проєктів, що подекуди не під силу навіть міжнародним фінансовим інституціям.

#### Література:

1. Циганкова М.О. Ідентифікація інвестиційного партнерства держави та бізнесу / М. О. Циганкова. – Режим доступу : [http://www.ief.org.ua/Arjiv\\_EP/Cyganкова206.pdf](http://www.ief.org.ua/Arjiv_EP/Cyganкова206.pdf)

2. World bank Report No. 25434-HR, Croatia Country Economic Memorandum: A Strategy for Growth through European Integration, 2003 – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/INTCROATIA/Resources/301144-1121189574957/croatia-summary.pdf>

*Надійшла до редколегії 20.03.2009 р.*