

ЕКОНОМІЧНА ТЕОРІЯ

УДК 330.111.62

©Брайловський І.А.*

СУЧАСНІ ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті розглядаються теоретичні аспекти державно-приватного партнерства (ДПП). Автор характеризує основні сучасні зарубіжні концепції та теорії, які стосуються ДПП. Показано важливість державно-приватних проектів для поліпшення управління таких галузей, як комунальне обслуговування, освіта, медицина тощо.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, теорії, концепції, контракт, проект.

Брайловский И.А. Современные теории государственно-частного партнерства. В статье рассматриваются теоретические аспекты государственно-приватного партнерства (ГЧП). Автор анализирует основные современные зарубежные концепции и теории, касающиеся ГЧП. Показана важность государственно-частных проектов для улучшения управления такими отраслями, как коммунальное обслуживание, образование, медицина и т. д.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, теории, концепции, контракт, проект.

I.A. Brailovskiy. The modern theories of the public-private partnership. The article deals with the theoretical aspects of public-private partnerships (PPP). The author describes the basic modern foreign concepts and theories related to PPP. Shown was the importance of public-private projects for improvement management of such industries as utilities, education, medicine etc.

Keywords: public-private partnership theory concepts, contract, project.

Постановка проблеми. Державно-приватне партнерство (ДПП) як форма взаємодії державного і приватного секторів економіки, починаючи з кінця ХХ ст., стає одним з найпоширеніших засобів реалізації суспільно-значимих завдань, особливо – в галузі інфраструктури. В Україні, як і в багатьох країнах світу, ця діяльність також набуває свого розвитку. Водночас, невизначеність теоретичних засад державно-приватного партнерства не дає можливості належним чином визначити підходи до його регламентації, організації та реалізації. Тому наліз теоретичних засад ДПП є украй актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Суттєвий внесок в дослідження державно-приватного партнерства зробили такі вчені, як М.С.Айрапетян, В.Г.Варнавський, І.О.Власова, М.В. Вілісов, В.О.Міхеев, Є.О.Махортов та ін. Різні аспекти державно-приватного партнерства досліджуються в роботах зарубіжних авторів Budäus, Dietrich, D.J. Darr, A. Grahame, Dr. Neckargemünd, D. Hartmann, F. Roth, D. Knop, M. Gerrard, C. Skelcher та ін.

Мета статті – розглянути сучасні теорії та концепції державно-приватного парт-

* канд. екон. наук, директор ДП «Наукова спілка Донбасу», м. Донецьк

нерства.

Виклад основного матеріалу. Починаючи з самого початку виникнення економічної науки, багато авторів пропонували своє бачення оптимального співвідношення участі державного і приватного секторів в управлінні економікою. Однак, не дивлячись на різноманітність підходів представників різних наукових шкіл, які часто були діаметрально протилежними, всі вони розглядали проблему визначення ступеня державного регулювання економіки, його впливу на приватний сектор. Тобто – розглядали державний і приватний сектори, як антагоністів. І лише у другій половині ХХ ст. з'явилися перші наукові концепції саме співпраці держави і бізнесу, яка вилилася у державно-приватне партнерство (ДПП). Нижче ми розглянемо основні теорії, які стосуються безпосередньо державно-приватного партнерства.

Агентська теорія: інакше називається теорією основного агента. Дана теорія формалізує припущення про розподіл прав власності і інформації у вигляді фіксованих контрактів, які визначають організації. Зокрема ця теорія зосереджує свою увагу на стосунках між керівниками і агентами, які здійснюють якісь дії від імені головної організації (в разі ДПП – держави). Теорія стверджує, що керівники контрактів повинні вирішувати два основні завдання в процесі вибору і управління агентами: по-перше, вони повинні вибрати кращих агентів, службовців або підрядників, і створити такі стимули для них, аби вони поступали так, як це вигідно замовникові. По-друге, вони повинні контролювати поведінку своїх агентів і гарантувати, що ті виступають за узгодженням з головною організацією [7, р. 9]. Проблема виникає, коли цілі сторін знаходяться в протиріччі або коли для керівника складно або економічно не вигідно перевірити те, що фактично виконує агент. В даному випадку інформаційна асиметрія обумовлює наявність проблем несприятливого вибору і проблем ризиків.

Теорія транзакційних витрат: зосереджуючись на контрактах, ця теорія розглядає інтереси сторін, які намагаються брати участь в процесі як укладання і визначення умов контракту, так і їх виконання. Простіше кажучи, контракт повинен брати до уваги всі витрати, пов'язані з укладанням контракту, у тому числі особисті або соціальні. Процес укладання контракту може бути дуже дорогим в цьому плані, він включає не лише вартість підготовки, оформлення, контролю, реалізації контракту, ризики основного агента, але також включає витрати на ведення переговорів.

Державно-приватне партнерство може піддатися високим операційним витратам, особливо в тих випадках і країнах, де відсутня культура ДПП або відповідне знання процесу партнерства. Якщо уряд має досвід і необхідні навички підготовки і здійснення проектів ДПП, витрати виробництва в значній мірі визначають повні соціальні витрати, і якщо вони враховані, операційні витрати при реалізації проектів ДПП, ймовірно, будуть відносно низькими. Проте, організаційна неефективність уряду може означати високі витрати виробництва; є чисельні свідчення, як великі урядові інфраструктурні проекти мали низьку бюджетну ефективність [6, р. 26].

Проекти ДПП можуть знизити витрати виробництва за рахунок конкурентоспроможності приватного сектора, яка компенсує організаційну неефективність державних органів. Економія за рахунок зростання виробництва може означати, що у приватних фірм витрати виробництва нижчі. Проте, в реальних умовах з метою здобуття більш високого рівня прибутку, приватний сектор може підняти операційні витрати, тому уряд, згідно теорії транзакційних витрат, повинен проводити переговори і здійснювати контроль за діяльністю приватних контрагентів, аби погоджувати державні і приватні інтереси .

Ще однією теорією, яка розглядає партнерські відносини державного і приватного секторів, є теорія операційних витрат. За твердженням американських дослідників Коаса і Вільямсона, операційні витрати грають критичну роль для діяльності підприємств.

Операційні витрати обумовлені витратами на пошук компаньйонів по контракту, вартістю переговорів і оформлення контракту, а також залежать від витрат на управління і здійснення контракту, який є центральною ланкою теорії операційних витрат. Рішення про здійснення будь-якої економічної операції на ринку залежить від повної вартості (операційна вартість + витрати виробництва) [5, р. 119-120].

Багато благ обумовлюється специфікою економічних взаємовідносин і мають невелике значення за їх межами. В таких умовах для специфічних видів діяльності має велике значення використання специфічного капіталу. Специфічні інвестиції здійснюються для специфічних економічних операцій і не здійснюються, або лише частково застосовні до інших їх видів. Тобто, компаньйон контрактних відносин, який здійснив специфічні інвестиції, стає залежним від предмету контракту. Ця залежність містить ризик того, що предмет контракту може бути переглянута, особливо в умовах загальної недостатності інвестицій, що може привести до втрати фінансових ресурсів як компаньйона, який здійснив основні інвестиції, так і компаньйона, який не надав ресурси або вніс менші за обсягом специфічні інвестиції. В результаті компаньйони піклуються про забезпечення необхідного рівня інвестування для реалізації цілей контракту.

Багато соціальних завдань держави вимагають специфічного капіталу. Тому теорія операційних витрат застосовна до державно-приватного партнерства. Початком процесу ДПП є процедура визначення економічної винагороди для того, щоб знайти потенційного інвестора. Потім з'являються операційні витрати, які пов'язані з проведенням переговорів по контракту, його укладанням, контролем виконання і розподілом благ, отриманих внаслідок реалізації контракту. Проте, у випадку коли суспільна адміністрація вибирає в якості альтернативи встановлення повної власної ієрархії над виконанням проекту, що означає, що вона бере на себе все навантаження по всім завданням проекту безпосередньо, то ці витрати не з'являються і проект перестає бути державно-приватним. Однак, з іншого боку, в такому випадку виникає дуже велика вірогідність підвищення витрат виробництва, завдяки законодавчим, політичним або іншим обмеженням, які виникають перед суспільними адміністраціями, неефективності державного менеджменту. Зазначені обмеження значно менше діють у приватному секторі.

Застосовуючи теорію операційних витрат до проектів ДПП, слід звернути увагу на дві особливості. Перша з них полягає в тому, що перед державним сектором постають інші цілі, ніж перед приватним – для першого головним є реалізація суспільних інтересів, для другого – отримання прибутку. Крім того, як уже відзначалося, більш жорсткі правила діяльності і неефективність менеджменту державного сектора, яка багато в чому залежить від політичної кон'юнктури обумовлюють переваги приватного.

У теоретичних моделях завдання реалізації суспільного інтересу інтерпретується як максимізація добробуту суспільства шляхом використання сум надлишку виробника і споживчого надлишку. Це обумовлює зіткнення інтересів між суспільною адміністрацією і приватними компаньйонами. Приватний сектор не зацікавлений в участі у будь-яких проектах, які реалізують суспільні інтереси (наприклад, створення дорожньої інфраструктури в певному регіоні), якщо він не матиме відповідного прибутку. Сучасна економічна література ідентифікує цей конфлікт цілей як рушійну силу підвищення оперативної ефективності саме у випадку здійснення проектів ДПП.

Ще однією особливістю є те, що мета максимізації добробуту потенційно ослаблює переговорні позиції суспільної адміністрації, порівнянної з приватним сектором. Це обумовлене тим, що потреба реалізації певного суспільного інтересу вже назріла, у держави не вистачає тих чи інших ресурсів для його реалізації, а приватний сектор безпосередньо в цьому не зацікавлений, тому держава мусить запропонувати

приватному партнеру рівень мотивації, який би його зацікавив. Німецькі вчені Бьос і Люфельсман показали, що ефективні контракти державно-приватного партнерства можливі для окремих випадків партнерства державного і приватного секторів, в умовах, коли потреби держави в максимізації певного аспекту суспільного добробуту співпадають з економічними інтересами бізнесу у здійсненні специфічного інвестування. Проте, якщо співвідношення цих інтересів змінюється в сторону суспільного добробуту, така ситуація більш реалістична, позиція суспільної адміністрації погіршується. Тому, ефективні контракти ДПП можливі лише при певних обставинах, але не взагалі [4, р. 271-272]. Крім того, за логікою теорії операційних витрат (а також теорії прав власності), приватний партнер має сильніші стимул-реакції до торгівлі на етапі обговорення і укладання контракту, чим державний. Це обумовлене тим, що для приватної фірми наслідки переговорів по контракту відображаються на доході компанії і, відповідно на зарплаті управлінця. На противагу, для представників громадської адміністрації зазвичай відсутні будь-які фінансові наслідки, незалежно від ефективності досягнутих ними результатів переговорів. Ці спонукальні асиметрії викликають сумніви стосовно загальних переваг проектів ДПП.

Наведені вище концепції теорії операційних витрат стосовно державно-приватного партнерства, побудовані швидше на інтуїтивних засадах. Проте, вони надають можливості розуміння спонукальних засад державного і приватного секторів у проектах ДПП. Більш формалізованим продовженням даної теорії є теорія неповних контрактів, яка також застосовна до особливостей державно-приватного партнерства.

Сучасна теорія неповних контрактів походить від наукових робіт Гроссмана-Харта (1986 р.) і Харта-Мура (1988 р.), концептуальні основи даної теорії багато обговорювалися в 1990-х роках, коли Маскін і Тироль опублікували теорему «недоречності» [2, р. 91-94]. Спрощений опис цієї теореми зробив Зімер, який зазначав: «Якщо сторони контракту в змозі визначити розподіл вірогідності можливих виплат в майбутньому, то той факт, що вони не можуть описати можливі фізичні стани (наприклад, можливі характеристики продукції, послуг) на початку, не має відношення до їх добробуту в рамках даного контракту. Це означає, що сторони можуть виробити контракт, який буде не менш ефективним, чим якби вони могли описати фізичні стани завчасно» [3, р. 88-91].

У багатьох економічних взаєминах зустрічаються випадки, коли наявні чинники, які, можливо, впливають на договірні взаємовідносини, але не беруться до уваги в контракті. Є декілька причин існування неповного контракту. По-перше, вартість аналізу і формулювання специфічних пропозицій для покриття маловірогідних випадків перевищують ймовірну вигоду. Друга причина - нездатність або небажання учасників контракту і третіх сторін визначити специфічні змінні, які можуть спостерігатися у контракті. По-третє, в деяких випадках важко або навіть неможливо визначити вірогідність певних подій і узгодити позиції контракту з настанням цих подій. Тому, контракти зазвичай включають лише обмежену кількість змінних – найголовніші або ті, які легше піддаються виміру. Якщо виникають непередбачені події, які надають вплив на умови контрактних взаємовідносин, і контракт не включає жодної позиції відносно того, як сторони повинні реагувати на ці події, вони переглядають контракт. На відміну від наслідків повного невиконання контракту, його перегляд може бути соціально корисним і відбуватися на основі рівноваги сторін.

Одна з найголовніших особливостей співпраці державного та приватного секторів – довгий договірний період, що в першу чергу характерне для довгого життєвого циклу засобів інфраструктури. З метою скорочення операційних витрат компаньйони ДПП прагнуть проектувати контракти, які запобігають від значних витрат. Проте, неможливо передбачати кожен інцидент і подію, які впливатимуть на співпрацю в договірній

період, і навіть якщо б всі несприятливі події були передбачені сторонами завчасно, все це було б дуже складним для формулювання контракту. Тому, контракти державно-приватного партнерства є неповними.

Багато урядів отримують вигоду з проектів державно-приватного партнерства, оскільки за рахунок приватних інвестицій вони можуть скоротити свій борг. З іншого боку, противники ДПП, вважають, що державні позики можуть бути з нижчою процентною ставкою, витрати на ДПП і тому, уряд повинен продовжувати фінансування проекту, як мінімум частково. Тому, важливо з'ясувати, коли суспільне або приватне фінансування доцільніше. Модель Харта, Шлейфера і Вішні пояснює, чому укладання контракту держави з приватним партнером загалом дешевше і чому в деяких випадках якість обслуговування, забезпечена приватним підрядником, в багатьох випадках вища, чим в умовах урядового постачання [1, р. 1144-1148].

В межах даної моделі, урядова організація обирає між укладенням контракту з приватним партнером і внутрішнім постачанням. Постачальник послуг - державний службовець або приватний підрядник, може інвестувати свій час в поліпшення її якості і зосередити зусилля на скороченні витрат. У загальному вигляді, зниження витрат надає негативний вплив на якість послуг, тому інновації не можуть бути включені в договір завчасного. Автори моделі роблять важливе припущення, що зниження вартості і якісні нововведення можуть бути введені без порушення початкових умов контракту, оскільки він є неповним. Обидва види удосконалень потребує дозволу власника активу - того, хто володіє контрольними правами для їх реалізації. Якщо постачальник - державний службовець, то йому для впровадження будь-якого удосконалень потрібне схвалення від уряду, що потребує значних витрат часу на бюрократичні процедури і не надає гарантій будь якого заохочення держслужбовця (форми заохочення дуже обмежені – можливе просування по службі, незначні премії тощо), а ризики його добробуту (невідповідність політичним або іншим інтересам вищестоящего керівництва) досить великі. Крім того, оскільки державний службовець може бути замінений, способи ефективної компенсації його діяльності по поліпшенню якості і вартості послуги обмежені. Відповідно, мотивація державного службовця до впровадження нововведень у край низька. З іншого боку, якщо постачальник - приватний підрядник, йому не потрібне схвалення уряду для зниження вартості і удосконалень послуги. Тільки у випадку, коли удосконалень були якісними, лише тоді він отримає вищий прибуток. Тому, приватний підрядник має сильніші стимули для поліпшення якості і скорочення витрат, чим державний службовець. Негативним тут є прагнення приватного підрядника до скорочення витрат за рахунок якості.

Після аналізу моделі, Харт, Шлейфер і Вішні встановили деякі закономірності ефективності різних способів постачання і обслуговування державних потреб. Їх аргументи наступні: власне державне постачання доцільніше, коли зниження вартості, не обумовлене контрактом, більш шкідливо впливає на якість, коли якісні нововведення малозначні, і коли корупція в системі державного постачання не є проблемою. У тому випадку, коли зниження вартості не впливає на якість, нововведення важливі і коли патронаж і політичні інтереси - значна проблема всередині уряду, кращим є використання приватних підрядників.

Висновки

Підсумовуючи викладене, слід зазначити наступне. Взаємовідносини держави і бізнесу, тобто – державного і приватного секторів економіки привертала увагу вчених практично з самого початку появи науки економіки. На перших етапах її розвитку різні наукові школи і напрями розглядали ступінь втручання або невтручання держави в діяльність приватного сектора. До початку ХХ ст. співробітництво держави і бізнесу в

економіці практично не розглядалось. В нові часи виникла концепція змішаної економіки, яка розглядала не лише проблеми державного втручання в ринкові відносини, але й припускала можливість безпосередньої співпраці держави та бізнесу. З початку 90-х років ХХ ст., після появи і реалізації перших проектів державно-приватного партнерства, виникла необхідність теоретичного осмислення інтересів, мотивів, факторів і можливостей співпраці держави і бізнесу у формі державно-приватного партнерства. Хоча державно-приватні проекти не єдине рішення для багатьох проблем суспільного управління, вони істотно сприяли поліпшенню таких галузей, як: комунальне обслуговування, освіта, медицина і продовжують надавати урядам необхідні ресурси для поліпшення інфраструктури.

Список використаних джерел (Bibliography):

1. Hart O. The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons / O. Hart, A. Shleifer, R. Vishny // *The Quarterly Journal of Economics*. – 1997. – Vol. 112. – № 4. – P. 1144-1148.
2. Maskin E. Unforeseen Contingencies and Incomplete Contracts / E. Maskin, J. Tirole // *Review of Economic Studies*. – 1999. – Vol. 66, n.1, Special Issue : Contracts, January. – P. 91-94.
3. Policy, finance & management for public-private partnership / Ed. by Akintola Akintoye & Matthias Beck. – Oxford : Wiley-Blackwell, 2009. – P. 88-91.
4. Public private partnership / hrsg. von Martin Weber ... [et al.]; Bearb. von Hans Wilhelm Alfen ... [et al.]. – München : Beck, 2005. – P. 271-272.
5. Public private partnerships : theory and practice in international perspective / Edited by Stephen Osborne. – NY : Routledge, 2000. – P. 119-120.
6. Public-private partnership handbook. – Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines : Asian Development Bank, 2006. – P. 26.
7. Shami P. Public private partnership impact of public financing on private sector institutions / Pervez A. Shami, Kh. Sabir Hussain. – Islamabad : Academy of Educational Planning and Management, Ministry of Education, 2007. – P. 9.

Рецензент: Т.Г. Логутова
д-р екон. наук, проф. ДВНЗ «ПДТУ»

Стаття надійшла 12.12.2012