

СМАКОВСЬКА

Юлія Миколаївна

y.smakovskaya@gmail.com

УДК 336.1:332.14

## СВІТОВИЙ ДОСВІД ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ БІЗНЕСУ ТА ВЛАДИ У ФІНАНСУВАННІ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

## THE WORLD EXPERIENCE OF EFFECTIVE INTERACTION BETWEEN BUSINESS AND GOVERNMENT IN THE FINANCING OF THE SOCIAL SPHERE

ст. викладач кафедри фінансів, Черкаський державний технологічний університет

*У статті досліджено світовий досвід взаємодії державних та приватних підприємницьких структур в соціальній сфері за допомогою механізму державно-приватного партнерства, що дозволяє підвищити рівень послуг і сприяє задоволенню існуючих потреб у соціальній сфері.*

*Стаття посвячена міжнародному опыту взаимодействия государственных и частных предпринимательских структур в социальной сфере с помощью механизма государственно-частного партнерства, позволяющего повысить уровень оказываемых услуг и способствующего удовлетворению существующих потребностей в социальной сфере.*

*This article is devoted to development of interaction of the state and private enterprise structures in the social sphere by means of the mechanism of state-private partnership which will allow to raise level of the rendered services and will promote satisfaction of existing complex needs for the social sphere.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, фінансування, розвиток, соціальна сфера

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, финансирование, развитие, социальная сфера

**Keywords:** public-private partnership, financing, development, social sphere

## ВСТУП

Дослідження взаємин підприємницьких структур та інститутів держави в розвинених країнах довели, що їх конструктивна взаємодія є найважливішим чинником успішного соціально-економічного зростання.

Історичний аспект еволюції партнерства держави та бізнесу досліджували О. Андрюшкевич, В. Варнавський, А. Куліков, В. Сазонов, Т. Соболева, В. Сухих, Л. Циганова та ін. Зарубіжний досвід організації державно-приватного партнерства (або публічно-приватного партнерства, ДПП) представлений в працях Е. Аткинсона, Д. Грімсі, Дж. Д. Карлсона, М. Льюїса, Дж. Пламмера та ін.; інституційні засади розвитку та регулювання державно-приватного партнерства за сучасних умов розкрито у законодавчих актах, нормативно-правових документах багатьох країн, аналітичних доповідях ОЕСР, Європейської Комісії, Світового банку тощо.

Не зважаючи на численні та глибокі дослідження щодо взаємодії влади та бізнесу, дотепер залишається не вирішеною проблема формування ефективної системи державно-приватного партнерства в соціальній сфері, недостатньо вивчені проблеми вибору форми партнерства та організації фінансування проектів.

**МЕТА РОБОТИ** полягає у визначенні перспектив розвитку державно-приватного партнерства у фінансуванні соціальної сфери на основі аналізу зарубіжного та вітчизняного досвіду реалізації ДПП-проектів.

## МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Теоретичну основу дослідження склали праці вітчизняних і зарубіжних економістів, монографії, матеріали науково-практичних конференцій.

Методологічну основу дослідження становить діалектичний метод пізнання, що зумовлює вивчення економічних явищ у їх постійному розвитку та взаємозв'язку. У роботі були застосовані загальнонаукові методи; методи логічного, системно-функціонального аналізу, а також наукової абстракції, індукції та дедукції, порівняння, угруповання, економіко-статистичні методи обробки інформації.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Нині всі економічні процеси в тій чи іншій мірі набувають соціального забарвлення, що в першу чергу викликано прямим впливом соціальної сфери на якість життя населення, і, отже, на рівень економічного зростання держави в цілому, тому уряди країн докладають все більше зусиль для залучення коштів у розвиток галузей соціальної сфери.

Оскільки соціально значущі проекти є, як правило, капіталомісткими та низькоприбутковими, а бюджети не в змозі самостійно забезпечувати їх підтримку, фінансові зобов'язання держави постійно зростають. Через відсутність стабільного і достатнього фінансування відбувається погіршення якості та скорочення обсягу послуг, що надаються в межах реалізації соціальних програм. У той же час незмінно зростають потреби суспільства і вимоги до рівня

соціального обслуговування. У такій ситуації доцільним є залучення коштів приватного бізнесу з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород між державою та бізнесом.

Одним із сучасних механізмів залучення інвестиційних коштів у розвиток галузей, які традиційно відносяться до державного сектору (зокрема, житлово-комунальне господарство, транспорт, соціальна сфера), є державно-приватне партнерство (ДПП). У більшості випадків ДПП передбачає залучення коштів приватного інвестора з частковою передачею йому права на операційне управління об'єктами інвестицій на обумовлений термін.

Основною метою державно-приватного партнерства є розвиток інфраструктури в інтересах суспільства шляхом об'єднання ресурсів і досвіду кожної зі сторін, реалізація суспільно значущих проектів з найменшими витратами і ризиками за умови надання економічним суб'єктам високоякісних послуг.

Як відомо, співпраця держави і приватного сектору з питань фінансування інвестиційних проектів має давню історію, проте використання механізму державно-приватного партнерства в сучасному світі набуло широкого розповсюдження порівняно недавно. Найбільшого поширення механізм партнерства отримав в країнах англосаксонської правової системи, де допускається застосування ДПП в малих і середніх проектах. У Європі ж, навпаки, ДПП застосовується в більш великих проектах [6].

Аналіз світового досвіду державно-приватного партнерства дозволяє простежити кореляцію між рівнем соціально-економічного розвитку країни і тими галузями, які вибираються для залучення в них приватних інвестицій за допомогою ДПП.

Так, у країнах з високим рівнем розвитку (країнах «Великої сімки») партнерство держави та бізнесу націлено в першу чергу на проекти соціальної інфраструктури, а саме охорону здоров'я та освіти; на такі проекти припадає близько 52% реалізованих проектів ДПП. За ними ідуть проекти транспортної інфраструктури (близько 15%). Якщо в розвинених країнах приватний капітал за допомогою ДПП залучається переважно в об'єкти соціальної інфраструктури, то в країнах, економіка яких розвивається (Індія, Бразилія, Гонконг, Саудівська Аравія та ін.), так само як і в країнах з перехідною економікою (країни Центральної та Східної Європи) на першому місці знаходяться проекти транспортної інфраструктури. До їх числа відносяться проекти з будівництва автодоріг, мостів і тунелів, аеропортів, об'єктів ЖКГ (водоочисні споруди) та пенітенціарної системи [3].

Таким чином, в тих країнах, які характеризуються наявністю ринкової економіки, високим рівнем продуктивності праці та рівнем споживання ВВП на душу населення, де державою гарантується високий рівень соціального захисту, де велика середня тривалість життя і спостерігається висока якість медичного обслуговування та освіти, ДПП використовується частіше в галузях охорони здоров'я

та освіти, що продиктовано політикою держави.

Серед країн, що активно застосовують ДПП, особливо виділяється Великобританія, де механізми державно-приватного партнерства одержали найбільш широке поширення у багатьох сферах (зокрема, в освіті, охороні здоров'я, транспорті, водопостачанні, переробці відходів, інноваційній діяльності тощо). Найбільш великими замовниками реалізації програми ДПП у Великобританії традиційно є міністерства транспорту, охорони здоров'я, оборони, освіти і уряд Шотландії [5].

Порівняльний аналіз ДПП у Великобританії і континентальній Європі свідчить про те, що Великобританія залишається лідером в Європі не тільки за масштабами використання схем ДПП для залучення інвестицій, але і за ступенем диверсифікації напрямів використання таких інвестицій в економіці.

Нині британський бізнес придбав багатосторонній практичний досвід участі в контрактах в рамках ДПП, включаючи правові та фінансові питання, а також аспекти управління проектами. Щорічно у Великобританії укладається кілька десятків контрактів ДПП. За даними уряду, такі проекти забезпечують 17% економії від бюджету країни [5].

Освіта (в основному, будівництво шкіл) є головним сектором програм державно-приватного партнерства: за 20 років використання ДПП у Великобританії реалізовувалося понад 700 проектів ДПП, причому 225 з них – у сфері освіти, 214 – у сфері охорони здоров'я (за 20 років використання приватних коштів у будівництві та експлуатації інфраструктурних проектів у Великобританії було побудовано близько 130 лікарень). Більшість з цих проектів є успішними [5].

Все це говорить про те, що пріоритетним напрямком розвитку для Великобританії є соціальна інфраструктура, а велика кількість контрактів говорить про ефективність використання механізму ДПП в реалізації соціальних проектів.

Світовий досвід реалізації соціальних проектів свідчить про те, що держава часто приймає на себе ринковий ризик в рамках певних базових умов. Від розподілу ризиків і можливостей залежать функції держави: якщо приватний інвестор несе більшу частину ризиків по проекту, то держава має обмежене право втручатися у виконання проекту або в основному контролює його.

Україна має досвід залучення приватного сектору до розвитку національної економіки. За даними Світового банку, протягом 1990-2013 років за участю приватного сектору реалізовано 58 інфраструктурних проектів, при цьому загальний обсяг інвестицій у зазначені проекти становив 14,345 млрд. доларів США, з яких майже 82% були спрямовані на реалізацію проектів у сфері телекомунікацій (рис. 1) [3]. В інших країнах з рівнем доходу на одну особу нижче середнього (переважно країни Африки, найменш розвинені країни Південно-Східної Азії та країни СНД) загальний обсяг інвестицій, залучених у 1990-2011 роках для реалізації інфраструктурних проектів за участю приватного сектору, становив 588,5 млрд. доларів США [7].

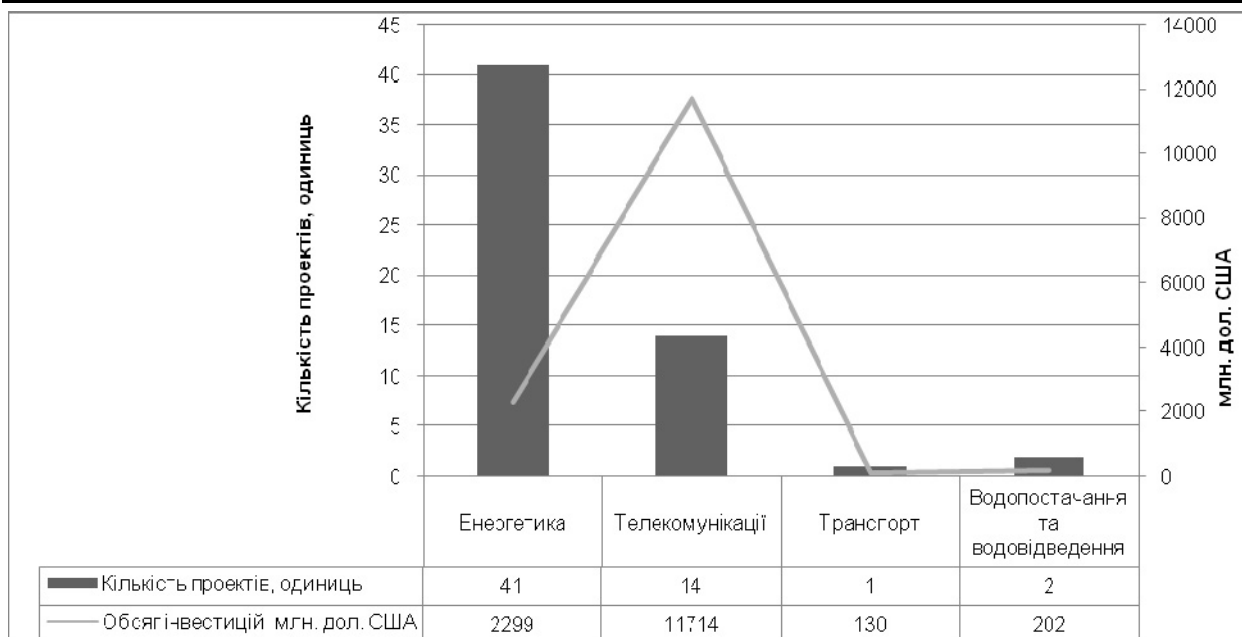


Рисунок 1. Проєкти ДПП, що реалізовані в Україні протягом 1990-2013рр., та обсяг інвестицій, спрямованих на їх реалізацію

За даними Департаменту інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [4] станом на кінець 2014 року на засадах державно-приватного партнерства в Україні реалізовувалось 243 проєкти (210 договорів концесії, 33 договори про спільну діяльність).

Політична нестабільність в Україні не сприяє зацікавленості приватних партнерів у спільному інвестуванні в соціальні проєкти, крім того, основними причинами уповільнення розвитку державно-приватного партнерства в країні, на яких, зокрема, наголошується і в «Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки» [7], є такі:

- недостатній рівень уваги держави до реалізації політики у сфері ДПП і недосконалість системи управління розвитком такого партнерства;
- відсутність у сфері державно-приватного партнерства дієвих заходів із створення умов для його розвитку, а також чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та координації їх діяльності;
- низький рівень довіри громадян до органів державної влади та обізнаності з питань переваг реалізації інвестиційних проєктів на засадах ДПП, недостатній рівень поінформованості населення про переваги і ризики застосування механізмів такого партнерства, неналежне кадрове забезпечення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування фахівцями у сфері ДПП, недостатній обсяг фінансування реального сектору економіки;
- несприятливий інвестиційний клімат і складність умов провадження підприємницької діяльності під час реалізації проєктів державно-приватного партнерства;
- відсутність ефективного механізму надання

державної підтримки у сфері ДПП та наявність проблем у відносинах між органами державної влади і приватним сектором під час проведення погоджувальних процедур, захисту прав власності інвесторів, розв’язання господарських спорів;

- неузгодженість нормативно-правової бази з питань державно-приватного партнерства.

Міжнародний досвід свідчить, що для стійкого економічного розвитку, крім прийняття актів національного законодавства у сфері державно-приватного партнерства, необхідне застосування механізму державної підтримки з метою залучення приватних інвестицій на засадах такого партнерства. У той же час в умовах традиційного для України дефіциту бюджетних коштів надання державної підтримки проєктам ДПП ускладнюється невизначеністю методології надання такої підтримки. Тому ефективне фінансування спільних проєктів в соціальній сфері значною мірою визначається можливістю адаптації світового досвіду до сучасних економічних реалій нашої країни, адже фінансування проєктів соціальної сфери за допомогою ДПП має певну специфіку:

- в проєктах щодо соціальної сфери домінує соціальна мета, що відображає сутність і основну функцію галузі (або конкретної установи), яка одночасно є метою партнерів з боку держави, місцевої влади та соціально орієнтованих приватних партнерів;
- приватний партнер переслідує, в першу чергу, економічні цілі, а інші цілі мають бути чітко визначені та не суперечити одна одній;
- проєкти партнерства у соціальній сфері, як правило, носять локальний характер, реалізуються на місцевому рівні, їх ініціаторами виступає, здебільшого, місцева адміністрація;
- складність об’єкта партнерства, пов’язаного

із створенням та розповсюдженням суспільно корисних благ та послуг, вимагає необхідність і багатоплановість контролю та нагляду за виконанням соціальної мети, що обумовлює необхідність ретельного відбору індикаторів для державного контролю;

– необхідність визначення повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо участі в ДПП та проведенні аналізу ефективності здійснення ДПП.

Великою проблемою також є те, що соціальна сфера через низьку прибутковість, є, як правило, непривабливою для інвестування, що вимагає необхідності врахування додаткових можливостей для інвестора в отриманні доходів у процесі функціонування об'єкта партнерства.

Отже, для успішного залучення приватних інвестицій у соціальну сферу доцільно здійснити такі заходи:

– ввести чітке розмежування між проектами, які реалізуються в рамках ДПП, та проектами, які реалізуються в інших формах;

– розширити сферу застосування конкурсних процедур для вибору приватних партнерів, що зменшить корупцію при виборі партнерів і укладенні договорів;

– надавати приватним партнерам податкові пільги та преференції;

– ввести додаткові гарантії для приватного інвестора на випадок затвердження тарифів на його товари (роботи, послуги) нижче економічно обґрунтованого рівня;

– сформулювати нормативно-правову базу, що сприятиме зниженню ризиків і вирішенню спірних питань, які виникають у процесі реалізації проектів ДПП у соціальній сфері.

### ВИСНОВКИ

Нині найбільш гострою проблемою для всіх галузей соціальної сфери в Україні є відсутність стабільного та достатнього бюджетного фінансування, що зумовлює погіршення якості та скорочення обсягу послуг, які надаються в межах реалізації соціальних програм. Партнерство держави та бізнесу дозволяє залучити в соціальну сферу додаткові ресурси, послабити гостроту бюджетних проблем, об'єднати потенціал державного управління та підприємницькі принципи господарювання.

Світовий досвід реалізації проектів ДПП

доводить, що партнерство держави і бізнесу в такій формі є ефективним способом залучення фінансів приватних інвесторів у соціальну сферу країни. У той же час кожна країна, в залежності від рівня соціально-економічного розвитку, самостійно вибирає галузь, в розвитку якої вона зацікавлена, і в яку залучаються кошти за допомогою механізму ДПП.

Комплексний аналіз досвіду країн, в яких державно-приватне партнерство зарекомендувало себе як ефективний механізм фінансування суспільно важливих проектів, а також адаптація цього досвіду до економічних реалій нашої країни, допоможуть надалі забезпечити ефективне фінансування соціальної сфери України.

### Список використаних джерел

1. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – URL: <http://www.ppp-russia.ru/analitica/item-1.html>.

2. Веб-сайт Євростату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

3. Веб-сайт Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreCountry.aspx?countryId=97](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryId=97)

4. Інформація щодо стану здійснення державно-приватного партнерства. Департамент інвестиційно-інноваційної політики та розвитку державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc354c59-cb8f-4660-b7d5-1acdf35f0ab7&title=InformatsiiaSchodoStanuDziisnenniDerzhavnoprivatnogoPartnerstva>.

5. О системе государственно-частного партнерства в Великобритании [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – URL: [http://pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/GB\\_PPP.pdf](http://pppinrussia.ru/userfiles/upload/files/PPP%20in%20foring%20country/GB_PPP.pdf)

6. Огороднов С.Ю. Допустят ли частный капитал к Новой Москве? // Независимая газета. – 16.08.2012

7. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки. Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 14.08.2013 № 739-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-%D1%80>