

ВАСИЛЬ ГРОМ: ВСЕ СКЛАДНІШЕ СТАЄ УТРИМУВАТИ ДОВОЛІ УСПІШНИЙ БІЗНЕС, ЩО В СВОЇЙ ОСНОВІ МІСТИТЬ НЕПРОЗОРИ МЕХАНІЗМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРТНЕРСТВА

VASYL' GROM: IT IS GETTING MORE DIFFICULT TO KEEP AN SUCCESS BUSINESS, WHICH CONTAINS OPAQUE MECHANISMS OF PARTNERSHIP



– Василю Андрійовичу, чому постало питання прийняття на Волині Регіональної програми розвитку державно-приватного партнерства в області у 2013–2020 роках?

– Питання державно-приватного партнерства (ДПП) в будь-якій країні виникають незалежно від того, чи є прийняті відповідні програми, чи навіть закони – це процес, без якого неможливий соціально-економічний розвиток. Достатньо буде навести приклади приватизації державної та комунальної власності, участі держави й місцевого самоврядування у бюджетній підтримці окремих галузей господарства і підприємств через галузеві і цільові програми – чи це не є одним із напрямів здійснення ДПП? Програми, що сотнями приймаються як у державі, так і органами місцевого самоврядування, не завжди знаходять фінансову підтримку при ухваленні законів України та рішень місцевих рад про відповідні бюджети. І це не найголовніше, адже тільки нині офіційно визнається, що ДПП в тій формі, що здійснюється в Україні, є вкрай неефективним.

Аналіз безсистемного реформування й розвитку економіки України за 20-річний період підтверджує нездатність економічної політики держави щодо утвердження вітчизняного товаровиробника як основного і конкурентного гравця на внутрішньому ринку товарів і послуг, а також економіки, яка неспроможна протистояти будь-якому внутрішньому й зовнішньому негативному впливу. Підтвердження цього – внутрішня купівельна спроможність, яка для переважної більшості населення країни є надзвичайно низькою та забезпечується в основному дешевим неякісним імпортом товаром. Це відбувається на тлі того, що підприємства провідних в Україні галузей економіки скорочують виробництво та робочі місця. В таких умовах сподіватися на зростання внутрішнього національного продукту та надходжень до бюджетів усіх рівнів не доводиться. Закон України «Про державно-приватне партнерство» (2010 рік) і відповідна програма Волині дасть можливість активізувати місцеві органи влади та приватних партнерів щодо їх участі у соціально-економічному розвитку регіону на взаємовигідних умовах.

– Наскільки мені відомо, в кінці 90-х років минулого століття (а це був не краший період для економіки і бюджету держави) за Вашою безо-

21 лютого Волинська обласна рада за поданням обласної державної адміністрації прийняла Регіональну програму розвитку державно-приватного партнерства в області у 2013–2020 роках (рішення №17/31). Метою даної програми є підвищення ефективності функціонування економіки територіальних громад і регіону в цілому та створення умов за участю приватного капіталу для нарощування обсягів територіальних фінансових ресурсів, необхідних для формування сучасних систем надання бюджетним установам комунальних послуг, рентабельної роботи підприємств комунальної власності, створення нових робочих місць. Співрозробник програми – Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки.

Прокоментувати перспективи реалізації основних завдань Регіональної програми розвитку державно-приватного партнерства у Волинській області ми попросили заслуженого економіста України, доцента Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки Василя Андрійовича Грома.

середньою участю реалізовувалися серйозні проекти ДПП. Розкажіть про ті, які, на Ваш погляд, були найбільш вдалими.

– Так, у цей час, коли взаємовідносини державного бюджету з місцевими відбувалися виключно в ручному режимі, у великих обсягах бюджети областей державою недофінансовувалися за дотаціями. І це при тому, що протягом року, а то й більше бюджетникам не виплачувалася заробітна плата, заборгованість за енергоносії взагалі «зашкалювала». Облдержадміністрацією та обласною радою в кінці грудня було прийнято рішення про спрямування (в межах 28 млн. гривень) належної області дотації в порядку взаємозаліку неплатежів до державного бюджету на придбання техніки для сільськогосподарських підприємств на умовах фінансового лізингу з розстрочкою платежів на п'ять років. В основному це були трактори вітчизняного виробництва Харківського тракторного заводу. На той час розраховувати на повернення недоотриманої дотації до місцевих бюджетів у поточному бюджетному періоді та одержання додаткових доходів бюджету від сільгоспідприємств – лізингодержувачів сільськогосподарської техніки було нереально. Тому це було єдино правильним рішенням для збереження фінансового ресурсу місцевих бюджетів на наступні роки. Кошти, які надходили як лізингові платежі, в основному спрямовувалися на погашення боргів із соціальних виплат, і, до речі, саме Волинь у числі перших в Україні позбавилася цього ганебного явища по відношенню до працюючих бюджетників. Слід зазначити, що пройшло понад 10 років, а ця техніка в значній частині господарств продовжує працювати.

– Так у чому ж тоді була необхідність прийняття програми ДПП, коли ще 10 років тому так вдало було реалізовано проект?

– На сьогодні багато чого змінилося в державі та регіонах. Разові проекти ДПП вже стають невідгідними і для приватних партнерів, адже не відбувається зростання економіки, а тому все складніше стає утримувати доволі успішний бізнес, що в своїй основі містить непрозорі механізми здійснення партнерства. Будемо відверті: державна фінансова участь у партнерстві не завжди в повному обсязі фінансується у проектах, що реалізуються, в результаті чого через відмівання бюджетних коштів ми маємо майже найгірші у світі



дороги, не відбувається суттєвого зниження енергоемності послуг і в першу чергу тих, що надаються за бюджетні кошти. І найголовніше – бюджету чим далі, тим складніше стає утримувати бюджетну сферу, а це серйозно звучує його інвестиційно-інноваційну складову. Можна навести дані Державної статистичної служби України: за 2011 рік бюджетне фінансування в основний капітал хоч і становило понад 10% загального обсягу капітальних вкладень, але їх питома вага в загальних видатках зведеного бюджету сягала лише трохи більше 1%. Зазначене вимагає конструктивного науково-практичного підходу до здійснення партнерства – це довготривалі взаємовигідні угоди, які передбачали б справедливий розподіл ризиків та відповідальності між учасниками ДПП. Саме програма дає підстави для практичної реалізації проєктів на тривалу перспективу до 2020 року, а за конкретними угодами партнерства – до 50 років.

– А які основні напрями розвитку ДПП на Волині включає програма?

– Тут нічого нового немає, у нас, як і в цілому в державі, найгострішою є проблема житлово-комунального господарства та енергозбереження. Держава на сьогодні і в найближчій перспективі докорінно змінити ситуацію в цьому сегменті економіки неспроможна з огляду на обмежені ресурси бюджетів усіх рівнів, тому програма передбачає створення необхідних взаємовигідних умов для приватних інвесторів. Це проєкти з модернізації підприємств теплоенергетики, водопостачання й водовідведення та інших, що надають комунальні послуги, а також реконструкція та здебільшого повна заміна комунальних мереж. Передбачається заміна природного газу як основного джерела виробництва теплової енергії на альтернативні місцеві види палива. В області чимало некондиційної деревини і відходів, з яких можна виробляти щепу, що є непорівнянно дешевшою за будь-який інший вид палива, не кажучи вже про природний газ. Не менш важливим для використання в якості палива є торф, природні запаси якого достатні для потреб області й не тільки.

Все це є досить актуальним на сьогодні, але впровадження таких проєктів вимагає застосування сучасних технологій підготовки альтернативних видів палива, налагодження системи їх виробництва, заготівлі та постачання підприємствам теплоенергетики. І що найголовніше і найбільш вартісне – це переоснащення самих підприємств, яке можна провести лише за умови залучення приватного капіталу. Перший етап приватного партнерства відбувся ще раніше – значна частина котельень, можна сказати, була передана в приватне володіння разом із промисловими підприємствами, що підлягали роздержавленню. Однак технічного переоснащення цих об'єктів практично не відбувається, оскільки при їх передачі (продажі, акціонуванні тощо) не були визначені взаємні зобов'язання щодо забезпечення постачання тепла населенню та бюджетній сфері.

У цьому важливому напрямі партнерства однією з основних проблем є тарифна політика в житлово-комунальній сфері, яка тісно пов'язана із соціальними гарантіями держави, від яких вона не може відійти і разом з тим не може їх забезпечити бюджетними коштами. При запровадженні таких проєктів партнерства на початковому етапі має бути взаємна угода приватного й державного партнерів щодо спрямування частини економії (вигоди) від запровадження новітніх та економічних технологій з виробництва тепла на скорочення соціальної складової тарифів на ці послуги. Але в подальшому в державі має бути прийнято рішення про надання соціальних гарантій щодо комунальних послуг виключно в грошовій формі з одночасним підняттям платіжної спроможності малозабезпеченої частини громадян.

У цій частині у нас в області є певний досвід. Ще в 90-х роках пільги окремим категоріям мешканців щодо забезпечення твердим побутовим паливом за натуральними нормами було переведено на грошові виплати. Це було і є логічним кроком, адже громадянину видніше, чим йому опалювати своє помешкання – дорогим і не завжди якісним вугіллям чи придбати за одержані від держави кошти дрова або торфобрикети. Ця ініціатива була підтримана більшістю областей, а потім – запроваджена в державі. Нині за ініціативи голови облдержадміністрації Бориса Клімчука в порядку експерименту здійснюються грошові виплати окремим категоріям громадян з електроенергії. Цей напрям соціальних виплат є єдино правильним і вигідним для громадян і держави, а при ДПП взагалі не буде зайвих перешкод щодо його запровадження.

Другим, не менш важливим, напрямом є технічне переоснащення об'єктів енергозабезпечення установ і організацій бюджетної сфери, що належать до комунальної власності. Тут передбачається спільне фінансування державних і приватних партнерів на умовах договорів, договорів-концесії та інших, не заборонених законодавством форм партнерства.

Третій напрям – це технічне переоснащення й модернізація підприємств комунальної власності, організація спільного виробництва продукції чи надання

послуг. Він охоплює дуже широке коло застосування ДПП: надання комунальних та інших послуг, виробництво місцевих видів палива, збір і переробка твердих побутових відходів і навіть надання на умовах договорів соціальних послуг громадянам. Тут криються чималі можливості застосування саме такої форми організації спільної діяльності, оскільки комунальна власність вимагає не тільки технічного переоснащення й модернізації, а й реорганізації системи управління нею. Особливо це питання є актуальним у житловому господарстві, де існуюча система управління – ЖЕКи – вже давно неспроможна забезпечити його нормальне функціонування.

– А які форми або механізми застосування ДПП Ви вважаєте найбільш ефективними?

– Тут, як на мене, нічого нового придумувати не потрібно, а просто використати те, що передбачено законом і що практично не застосовувалося раніше. Це – концесія або, іншими словами, довготривала оренда об'єктів ДПП. Чому саме концесія? Тому що основною причиною її незастосування донині є довготривалість договору, який має передбачати розподіл вигоди партнерства (доходу, економії витрат та ін.), ризиків та відповідальності сторін, що практично неможливо передбачити при такій формі, як купівля-продаж об'єкта. На мій погляд, при концесії буде значно меншою корупційна складова партнерства.

Не менш важливими й ефективними є нові проєкти, що передбачають спільне виробництво й розподіл продукції та доходу.

– Якщо можна, то детальніше зупиніться на питанні, в чому ж переваги програми ДПП над іншими цільовими і регіональними програмами?

– Давайте будемо відверті: розробляючи й ухвалюючи цільові програми, не завжди ставиться завдання поліпшити ситуацію в тій чи іншій галузі економіки, тут основним було і залишається надалі – застосувати єдиний законодавчо легітимний механізм – отримати бюджетні кошти. Зазначене і є основною причиною суцільного програмування економіки, яке досить часто залишається поза увагою при формуванні відповідних бюджетів через відсутність бюджетних коштів. Ще хочу підкреслити, що цільові програми, на моє особисте переконання, аж ніяк не сприяють розширенню виробництва, відкриттю нових робочих місць і тим більше надходженню до бюджетів додаткових доходів. **Співпраця держави, органів місцевого самоврядування з приватним сектором економіки через ДПП дає можливість практично позбутися різних програм, а здійснювати ті ж самі заходи відповідно з угодами про партнерство, які будуть підлягати постійному моніторингу й контролю за умовами їх реалізації.** Ще хочу звернути увагу на те, що процеси роздержавлення є не що інше, як одна із форм ДПП, яка в переважній більшості економічно розвинених країн світу застосовується в незначних обсягах (на відміну від України), а в основному – це концесія і нові проєкти, які є взаємно вигідними для обох сторін партнерства.

До переваг належить також довгостроковість програм і угод про партнерство, що дасть можливість прогнозувати досить вагомих сектор економіки країни на протязі діючому й малоефективному і, м'яко кажучи, безсистемному соціально-економічному прогнозуванню. Саме в цьому я бачу перевагу та відмінність програмного партнерства держави і приватних партнерів.

– Якщо з прийняттям Закону України «Про державно-приватне партнерство» та ряду підзаконних актів питання ДПП буде достатньо врегульовано, тоді чому його застосування здійснюється надто повільно і що для цього потрібно?

– Нам необхідно в кожному проєкті, який ще далекий до запровадження, десь на стадії його законодавчого проектування перестати бачити можливість, а в більшості випадків – необхідність особистої вигоди. Напрошується питання: а як тоді з відповідальністю за здійснення проєктів та їх ефективністю? Законодавство в таких випадках має передбачати жорсткі умови проведення цих проєктів, конкретну відповідальність і в першу чергу майнову, розподіл ризиків та інші питання, які унеможлилювали б службу тяганину й корупцію.

Як на мене, сам процес є занадто громіздким, досить тривалим у часі і узгодження з відповідними центральними органами державної виконавчої влади. Питання ДПП можливе тільки за умови вдосконалення законодавчої бази на основі науково-практичного підходу, активізації діяльності в цій справі місцевих органів влади в частині підготовки напрямів партнерства, створення конкурентного середовища при виборі приватних партнерів, рівних та економічно вигідних умов його здійснення.

Інтерв'ю взяв Василь Голян