

Ф. В. Узунів,
к. е. н., доцент, перший проректор, Університет економіки та управління

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

F. V. Uzunov,
Ph.D., associate Professor, first Pro-rector of the University of Economics and management

FOREIGN EXPERIENCE IN FORMATION AND DEVELOPMENT OF STATE-PRIVATE PARTNERSHIP

У статті розглянуто зарубіжний досвід формування та розвитку державно-приватного партнерства. Наведено досвід формування та розвитку державно-приватного партнерства у Великобританії, Австралії, Ірландії та інших країнах.

In the article we consider the international experience of formation and development of state-private partnership. The experience of the formation and development of state-private partnership in the UK, Australia, Ireland and other countries.

*Ключові слова: державно-приватне партнерство, зарубіжний досвід, проекти, співпраця.
Key words: public-private partnership, foreign experience, projects, cooperation.*

ВСТУП

Результатом української державної політики в сфері розвитку є повільний соціально-економічний розвиток, тому налагодження механізму управління є одним з пріоритетних завдань для України. Для держави основним напрямком в теорії управління має стати стійкий соціально-економічний розвиток кожного окремого регіону з урахуванням його специфічних проблем і особливостей.

Невід'ємною складовою успішного розвитку є ефективне функціонування соціальної і виробничої інфраструктури, що вимагає розширення фінансових можливостей державних і місцевих органів влади. Тому перспективним інструментом розвитку територій особливо у посткризовий період повинен стати механізм державно-приватного партнерства.

З 90-х років минулого століття інститут державно-приватного партнерства широко використовується за кордоном. Із застосуванням цього інструменту було реалізовано велику кількість суспільно значимих проектів, які дозволили оцінити позитивні і негативні ефекти співпраці бізнесу і влади. Таким чином, був накопичений значний досвід, що знайшов відображення в працях таких учених, як: П. Айххорн, Х-В. Апельман, Т. Бэкерс, Д. Даубс, О. Ландау, Я. Д. Персі, Р. Питман, Т. Теттінгер, Ю. Шснвассер, М. Эггерс.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Завданнями статті є:

- розглянути зарубіжний досвід формування та розвитку державно-приватного партнерства;
- навести досвід формування та розвитку державно-приватного партнерства у Великобританії, Австралії, Ірландії та інших країнах.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сьогодні немає оптимістичних зразків масштабних проектів державно-приватного партнерства (ДПП) в

Україні й це пов'язано з багатьма факторами, в тому числі і з недосконалістю законодавства. Також успішній реалізації проектів ДПП перешкоджають висловлювання вищих посадовців, які вбачають у цьому "тіньову приватизацію", однак насправді ДПП є вигідною для держави альтернативою приватизації [4].

У більшості випадків практика залучення приватного сектора до системи послуг, які традиційно надаються державним сектором, обмежується на даний момент сферою утилізації твердих побутових відходів. З одного боку, це явище можна пояснити тим, що проблема твердих побутових відходів стає все гострішою, а з іншого, тим, що ця послуга досить проста як предмет проведення тендеру і створення конкурентних умов: місто можна легко поділити на райони і проводити тендери в кожному з них.

Останніми роками у всьому світі активно розвиваються проекти, засновані на співпраці держави і бізнесу в різних галузях економіки, навіть тих, які раніше знаходилися виключно в державній власності і державному управлінні (електроенергетика, автодорожнє, залізничне, комунальне господарство). У той же час, успішне використання цього механізму неможливо предствавити без створення відповідних умов, зокрема, необхідної нормативно-правової бази і органів влади (підрозділів), що координують зусилля держави і приватного сектора в конкретній області.

Державно-приватне партнерство є дуже перспективним механізмом, що дозволяє, з одного боку, залучити приватні інвестиції для фінансування соціально-значимих проектів, а з іншої — створити нові можливості для здійснення підприємницької діяльності приватними компаніями.

Розвиток державно-приватного партнерства в багатьох країнах виступає однією з найважливіших умов формування ефективної економічної політики, підвищення інвестиційної та інноваційної активності, зростання конкурентоздатності країни, а також розвитку виробничої і соціальної інфраструктури.

Зміна ролі держави в економічному житті і розширення сфери партнерських стосунків знайшли відображення в створенні спеціальних організацій у сфері спільної діяльності: агентств, акціонованих компаній, державних корпорацій і асоціацій.

Серед них ключову роль в розвитку державно-приватного партнерства грають "центри компетенцій" — координуючі органи, що виконують функцію національного оператора, вироблення методології і стандартів реалізації проектів, розвитку законодавчої бази тощо.

Згідно з даними компанії "Делойт і Туш", державно-приватне партнерство найбільш розвинене у Великобританії, Австрії і Ірландії — у дорожній сфері.

Великобританія займає перше місце серед європейських країн за вартістю підписаних державно-приватних контрактів [1].

Перший досвід ДПП у Великобританії був зафіксований в 1981 році у зв'язку з перебудовою лондонських доків на основі нової дерегульованої і ринкової орієнтованої політики планування. У 1992 році з метою розвитку ефективніших громадських послуг високої якості була заснована "Приватна фінансова ініціатива" (PFI).

У 1997 році процедури PFI були змінені і на світ з'явилися нові критерії урядової підтримки проектів ДПП. Далі була ціла серія більш-менш успішно початих проектів ДПП, серед яких слід зазначити створення інтегрованої системи обробки відходів на острові Уайт, громадської бібліотеки у Борнмуті, шкіл у Бриджпорте і Дорсеті, будинки пристарілих в Суррее, будівництво будівлі поліції в Ілкестоне тощо.

У кінці 90-х років у рамках просування ідеї "приватної фінансової ініціативи" Держказначейством країни була створена група з висококваліфікованих службовців (Treasure task force) для надання різносторонньої допомоги міністерствам і відомствам. На основі цієї групи в 2000 році була сформована спеціальна державно-приватна компанія Partnerships UK, що має правову форму товариства з обмеженою відповідальністю, яка стала основним оператором проектів ДПП з боку держави.

Капітал компанії складає 10 млн ф.ст. Об'єм фінансування — 45 млн ф.ст. Співробітники цієї компанії не є чиновниками. Вони отримують зарплату не з бюджету, але виходячи з того, наскільки успішно реалізуються проекти. Спостережлива рада компанії налічує близько 55 чоловік, включаючи міністра.

Partnerships UK — це свого роду акціонерне товариство, або "суспільство на паях". Доля держави в цій компанії — 49%, і 51% — бізнесу. У структурі Partnerships UK можна виділити Правління, Інвесткомітет, Комітет аудиту, фінансовий комітет. До складу правління входять як представники держави, так і приватного сектора. Для моніторингу і оцінки ефективності компанії створена Консультативна Рада, куди входять тільки представники держструктур.

Partnerships UK є не лише консультантом, але і розробником проектів державно-приватного партнерства. Компанія здійснює оцінку проектів і результатів їх виконання, розробляє моделі ДПП; розділяє ризики і прибутки, супроводжує проекти впродовж терміну їх здійснення.

Головний напрям діяльності Partnerships UK — робота з Урядом Великобританії з розвитку політики ДПП і стандартизації контрактів.

Partnerships UK не займається реалізацією високодоходних проектів, які можуть самостійно фінансуватися приватним сектором.

Результат діяльності компанії за перші 4 роки (2000—2004) є реалізація 620 контрактів ДПП на загальну суму 60 млрд євро [3].

Серед країн, де механізм державно-приватного партнерства вже сформований, слід зазначити і Австралію. Тут в 2004 році з метою перетворення розрізних проектів в єдиний ринок був створений Національний форум по державно-приватному партнерству. До складу цього форуму входять представники усіх штатів і територій, а також федерального уряду. Основна мета діяльності форуму полягає в створенні умов для тіснішої взаємодії держави та приватного сектора [2].

Подібні організації засновані і на рівні штатів. Зокрема, в 2000 році в штаті Вікторія при Департаменті Казначейства і Фінансів був створений експертний центр по державно-приватному партнерству — Partnerships Victoria, а також були прийняті законодавчі акти, що формально закріпили поняття ДПП, що включає усі моделі (BOO, BOOT і так далі), використовувалися раніше. Крім того, такі роботи, як забезпечення госпіталів і соціальне обслуговування, що фінансувалися раніше з бюджетних джерел, але здійснювані приватними компаніями, були переведені у форму державно-приватного партнерства. Інакше, керівництво штату почало розвивати комплекс механізмів ДПП, заснованих на британській моделі приватної фінансової ініціативи. На даний момент вже реалізоване 19, вартість яких складає 9,5 млрд дол. [2].

У компетенцію Partnerships Victoria входить:

- визначення основних напрямів політики;
- консультування при реалізації проектів;
- організація курсів і тренінгів для підвищення кваліфікації представників обох сторін [3].

У Ірландії реалізується цілий ряд інфраструктурних проектів у таких галузях економіки, як енергетика, транспорт, переробка відходів, а також сфера соціальних послуг. У 1998 році у рамках Департамент довкілля, пам'ятників архітектури і місцевих органів влади була сформована робоча група для дослідження вигід від використання ДПП. Департаментом фінансів і групою консультантів були проведені дослідження по ДПП. У результаті урядом Ірландії була прийнята концепція застосування ДПП як механізму реалізації державних інфраструктурних проектів.

У 1998 році був сформований централізований орган по ДПП — Центральний відділ по ДПП у рамках Департаменту фінансів Ірландії. Також спеціальні відділи по ДПП були сформовані у рамках Департаменту довкілля, пам'ятників архітектури і місцевих органів влади, Департаменту держпідприємств, Національного дорожнього агентства, Департаменту освіти і науки.

Таким чином, для Ірландії характерно централізоване управління проектами ДПП через Центральний відділ по ДПП в рамках Департаменту фінансів, в компетенцію якого входить також розробка загальної політики і координація проектів. Реалізацією проектів займаються відділи по ДПП у рамках галузевих департаментів. Департаменти відповідальні перед Урядом за реалізацію проектів ДПП, передбачених в їх стратегічних планах, Центральний відділ підзвітний безпосеред-

ньо уряду Ірландії. Загальна кількість персоналу державних службовців, що спеціалізується на проектах ДПП, — 30 чоловік [1].

Як випливає з досвіду більшості країн світу, ідея партнерства держави і бізнесу виникла з загального усвідомлення урядами багатьох держав необхідності делегування відповідальності щодо прийняття управлінських рішень та управління пов'язаних з цим ресурсами професійним менеджерам. Таке делегування у багатьох країнах починалося зі створення спеціальних інститутів, організаційно відокремлених від держави. Подібні інститути залежно від законодавства різних країн існують в різних формах: агентства (наприклад, в США, Швейцарії, Нідерландах, Великобританії); державні підприємства (особливо велике їх значення в скандинавських країнах, наприклад у Швеції); акціоновані організації або державні корпорації (Італія, Нова Зеландія). У Великобританії понад 2/3 державних службовців працює в агентствах [5].

Разом з тим така форма делегування управлінських повноважень не позбавлена суперечностей і недоліків. Перш за все, "децентралізація" державних функцій шляхом створення незалежних агентств ставить питання про їх підзвітність платникам податків, про прозорість всієї бюджетної системи.

Діяльність державних підприємств буде пов'язана з формуванням і рухом позабюджетних доходів, при цьому поряд з певним підвищенням ефективності істотно зменшується керованість бюджетної системи та створюються загрози для неконтрольованого використання бюджетних коштів. Саме тому значну увагу необхідно приділяти встановленню важелів дієвого фінансового контролю. У багатьох країнах, що мають абсолютно різний рівень розвитку та структуру державного управління (США, Фінляндія, Мексика, Туреччина), проводяться реформи у сфері фінансової звітності та забезпечення прозорості всієї фінансової системи [6].

Іншою проблемою делегування повноважень держави на рівень агентств і спеціальних державних установ є їх "прив'язаність" до бюджетних ресурсів. Здавалося б, створюючи такі агентства, держава модернізує і робить більш ефективним процес управління тієї чи іншою важливою для держави галуззю. Проте часто виявляється, що типові управлінські функції вимагають менших фінансових коштів, ніж контроль і нагляд за результатами делегування цих функцій різним, навіть державним, агентствам.

Як варіант вирішення даних проблем у багатьох країнах світу тенденція делегування функцій держави агентствам поступово трансформується в тенденцію їх комерціалізації шляхом формування стійких форм партнерства держави і приватних підприємств.

Таким чином, останніми роками у всьому світі активно розвиваються проекти, засновані на співпраці держави і бізнесу в різних галузях економіки, навіть тих, які раніше знаходилися виключно в державній власності і державному управлінні.

ВИСНОВКИ

Останніми роками у всьому світі активно розвиваються проекти, засновані на співпраці держави і бізнесу в різних галузях економіки, навіть тих, які раніше

знаходилися виключно в державній власності і державному управлінні (електроенергетика, автодорожнє, залізничне, комунальне господарство). Проте, успішне використання цього механізму неможливо представити без створення відповідних умов, зокрема, необхідної нормативно-правової бази і органів влади (підрозділів), що координують зусилля держави і приватного сектора в конкретній області.

Державно-приватне партнерство є дуже перспективним механізмом, що дозволяє, з одного боку, залучити приватні інвестиції для фінансування соціально-значимих проектів, а з іншої — створити нові можливості для здійснення підприємницької діяльності приватними компаніями.

У кінці 90-х років у рамках просування ідеї "приватної фінансової ініціативи" Держказначейством Великобританії була створена група з висококваліфікованих службовців (Treasure task force) для надання різносторонньої допомоги міністерствам і відомствам. На основі цієї групи в 2000 році була сформована спеціальна державно-приватна компанія Partnerships UK, що має правову форму товариства з обмеженою відповідальністю, яка стала основним оператором проектів ДПП з боку держави.

Серед країн, де механізм державно-приватного партнерства вже сформований, слід зазначити і Австралію. Тут в 2004 році з метою перетворення розрізних проектів в єдиний ринок був створений Національний форум по державно-приватному партнерству. До складу цього форуму входять представники усіх штатів і територій, а також федерального уряду. Основна мета діяльності форуму полягає в створенні умов для тіснішої взаємодії держави та приватного сектора.

Для Ірландії характерно централізоване управління проектами ДПП через Центральний відділ по ДПП в рамках Департаменту фінансів, в компетенцію якого входить також розробка загальної політики і координація проектів.

Література:

1. Bovaird T. 2004. Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice // International Review of Administrative Sciences. — 71(2). — P. 199—215.
 2. Economic and Scientific Policy, IP/A/IMCO/NT/2006-3 PE 369.859
 3. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ppp-russia.ru/analytics/40-ajrapetyan-ms-zarubezhnyj-opyt-ispolzovaniya.html>
 4. Бобко У.П. Державно-приватні партнерства в Україні та перспективи їх впровадження на прикладі підготовки до Євро-2012 // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 1 (1). — 2011. — С. 274—282.
 5. Демидова Л. Пути повышения эффективности государственного сектора (опыт стран Запада) / Демидова Л. // Проблемы теории и практики управления. — 1998. — № 4. — С.40—60.
 6. Мартин Г.-П. Западная глобализация: атака на процветание и демократию: пер. с нем. Г.Р. Контарева / Мартин Ганс-Питер, Шуманн Харальд. — М.: Изд. дом "АЛЬПИНА", 2001. — 335 с.
- Стаття надійшла до редакції 25.06.2013 р.*