

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СВІТОВІЙ ПРАКТИЦІ: ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ

FINANCIAL MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN WORLD PRACTICE: HISTORICAL RETROSPECTIVE AND REALITIES TODAY

У статті розкрито підходи представників різних наукових шкіл стосовно зародження фінансової співпраці державного і приватного секторів в економіці. Акцентовано увагу на важливості функціонування фінансового механізму державно-приватного партнерства в зарубіжній практиці. Виділено періоди його становлення, залежних від зміни характеру соціально-економічної політики країн. Обґрунтовано необхідність застосування згаданого механізму в країнах із різним рівнем розвитку у сфері створення, модернізації, утримання та експлуатації об'єктів інфраструктури. Вибір напрямів реалізації партнерських відносин держави і бізнесу у світовій практиці залежить від рівня соціально-економічного розвитку та пріоритетності завдань певної країни. Зроблено висновок про залежність ефективності досліджуваного механізму від поставлених цілей учасниками партнерства, створення законодавчих, інституціональних, фінансових передумов для його функціонування.

Ключові слова: фінансовий механізм державно-приватного партнерства, етапи становлення, світова практика, фінансові ресурси, соціально-економічна інфраструктура.

В статье раскрыты подходы представителей различных научных школ относи-

тельно зарождения финансового сотрудничества государственного и частного секторов в экономике. Акцентировано внимание на важности функционирования финансового механизма государственно-частного партнерства в зарубежной практике. Выделены периоды его становления, зависящие от изменения характера социально-экономической политики стран. Обоснована необходимость применения упомянутого механизма в странах с разным уровнем развития в области создания, модернизации, содержания и эксплуатации объектов инфраструктуры. Выбор направлений реализации партнерских отношений государства и бизнеса в мировой практике зависит от уровня социально-экономического развития и приоритетности задач определенной страны. Сделан вывод о зависимости эффективности исследуемого механизма от поставленных целей участниками партнерства, создания законодательных, институциональных, финансовых предпосылок для его функционирования.

Ключевые слова: финансовый механизм государственно-частного партнерства, этапы становления, мировая практика, финансовые ресурсы, социально-экономическая инфраструктура.

УДК 336.13:336.64

Шулюк Б.С.

к.е.н., доцент,
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія
Тернопільський національний
економічний університет

Shuliuk Bohdana

Ternopil National Economic University

The article reveals the approaches of representatives of various scientific schools regarding the emergence of financial cooperation between the public and private sectors in the economy. The emphasis is placed on the importance of functioning of the financial mechanism of public-private partnership in foreign practice. Hence, the periods of its formation are determined, depending on the change in the nature of socio-economic policies of countries. The necessity of using this mechanism in countries with different levels of development in the sphere of creation, modernization, maintenance and exploitation of infrastructure objects is substantiated. It is noted that the partnership between the state and business allows to provide high-quality services to the population, to solve problems in the social and economic sphere, caused by lack of budget funds. After all, business is much more than the state, has mobility, speed of decision-making, ability to innovate, use of technical and technological innovations; instead, the state can provide support for business entities, in particular at the expense of economic instruments. The results of the study indicate, for the most part, four main directions of realization of financial projects of public-private partnership in world practice: energy, telecommunications, transport, water supply and drainage. At the same time, the choice of the direction of implementation of projects depends on the level of socio-economic development and the priority of the tasks of a particular country. In particular, in highly developed countries, socially oriented projects occupy the largest share, and in countries with a low level of social protection – projects in the field of road transport, electricity. It is concluded that in the world practice, the financial mechanism of public-private partnership is a promising and productive direction of the implementation of state functions. However, the effectiveness of the investigated mechanism depends on the goals set by the partners, the accuracy of prediction of socio-economic results, the creation of legislative, institutional, financial conditions for its functioning.

Key words: financial mechanism of public-private partnership, stages of formation, world practice, financial resources, socio-economic infrastructure.

Постановка проблеми. Фінансовий механізм державно-приватного партнерства у світовій практиці пройшов тривалий шлях становлення – від ранніх до сучасних форм економічних відносин. Історично держава почала здійснювати активну співпрацю з приватним підприємництвом у період формування національних ринків в Європі і розвитку зовнішньоекономічних зв'язків. Тому актуальним є розкриття зарубіжного досвіду еволюції згаданого механізму для з'ясування основних перешкод його успішного функціонування та здійснення оцінки досягнутих результатів певної кра-

їни внаслідок спільної діяльності органів державної влади і бізнесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти фінансової взаємодії держави та підприємницьких структур розкрито в працях багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема В. Варнавського, І. Запатріної, Т. Лебеди, М. Матявіної, К. Павлюк, О. Пильтяй, П. Шилепницького та ін.

Постановка завдання. Метою дослідження є розкриття еволюції розвитку та здійснення аналізу сучасного стану функціонування фінансового

механізму державно-приватного партнерства у світовій практиці.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Теоретичне обґрунтування фінансових взаємовідносин держави і приватного капіталу було покладено французькими меркантилістами, ідеї яких реалізовувалися урядом Ж.-Б. Кольбера у кінці XVII ст. шляхом фінансування будівництва доріг і каналів, що полегшувало й здешевлювало зв'язок виробників та споживачів, сприяло об'єднанню провінцій, розвитку обробної промисловості. Дбаючи про національну економіку, держава стимулювала розвиток обробної промисловості переважно за допомогою субсидій.

Необхідність об'єднання зусиль держави і приватних економічних суб'єктів стосовно збагачення державної казни та розвитку підприємництва підтверджували також фізіократи. Представники цього напрямку розвивали ліберальну концепцію, що відображала об'єктивні зміни умов господарювання, – підтримку державою приватної власності і свободи підприємництва.

Тоді ж у Західній Європі зародилася класична політекономія. Згідно зі створеним західноєвропейськими реаліями лібералізмом, найважливішою економічною функцією держави було забезпечення «чесного партнерства» держави і приватного сектору, дотримання раціональних приватних інтересів.

Ідеї економічного лібералізму розвинув А. Сміт у «Дослідженні про природу і причини багатства народів». Учений був упевнений, що поєднання економічної свободи і конкурентна боротьба приватних інтересів принесуть велику користь суспільству та забезпечать кращі результати, ніж самотійна діяльність держави. Сміт визнавав необхідність державного втручання в економіку в тих галузях, які є суспільно важливими, проте не приносять дохід приватним особам [1, с. 165–187].

Нова концепція взаємодії приватного капіталу та держави пов'язана з ім'ям «реформатора» господарського лібералізму Дж. -Ст. Мілля. Вчений виступав за максимальне обмеження втручання держави в приватну підприємницьку діяльність, адже урядам важко вдається конкурувати на рівних з окремими підприємцями, які володіють необхідною діловою підприємливістю і засобами. Водночас Мілля визнавав необхідність урядового контролю у формі державної монополії, зокрема в таких галузях, як соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, наука [2, с. 813].

Основні напрями економічної думки стосовно фінансової співпраці державного й приватного секторів в економіці свідчать про різноманіття підходів представників різних наукових шкіл. Це дало поштовх до розвитку різноманітних фінансових форм, методів та інструментів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) у майбутньому.

Сучасні тенденції розвитку економічно розвинутих країн світу свідчать про домінуючу роль держави в економіці. Поряд із суб'єктами підприємницького сектору держава продовжує залишатися активним учасником економічних процесів, функції якої не обмежуються регулюванням соціально-економічних відносин.

Еволюція ролі держави в економіці свідчить про те, що методи її участі в економічних процесах постійно змінюються, адже реалізація численних суспільно важливих завдань пов'язана з постійно зростаючими обмеженнями у фінансово-бюджетній сфері, а також із наростаючими вимогами населення до якості наданих послуг та інфраструктури. У цих умовах стає актуальним пошук нових форм та інструментів впливу на соціально-економічні процеси. Своєї ефективності та дієвості у зарубіжній економіці довів фінансовий механізм партнерських відносин держави і приватного сектору.

В історичній площині фінансові взаємовідносини держави і бізнесу висвітлюються у діалектичному протиріччі. Якщо держава оперує централізованими методами і регламентованими правилами управління, то підприємницький сектор ототожнюється з максимально можливим рівнем свободи та лібералізацією економіки. При цьому успішність досягнення стратегічних і тактичних цілей розвитку країн залежить від можливості збалансування інтересів учасників партнерства.

Гносеологія розвитку фінансового механізму державно-приватного партнерства у світі характеризується різними періодами, становлення яких залежало від зміни характеру соціально-економічної політики країн. На думку В. Варнавського, ідея державно-приватного партнерства виникла в 80-ті роки минулого століття у Великобританії [3, с. 60–61]. У 1992 р. урядом Д. Мейджора створено «ініціативу приватного фінансування», згідно з якою державні об'єкти соціальної інфраструктури фінансувалися суб'єктами підприємницької діяльності. Така модель управління об'єктами державної власності зумовила нові підходи до регулювання економіки країни. Державним казначейством Великобританії створено робочу групу з державних службовців та представників бізнесу. Міністерства та департаменти почали створювати консультативні, дорадчі органи, а також контролюючі організації.

На відміну від В. Варнавського, американський учений Стівен Х. Ліндер вважає започаткуванням фінансових відносин держави і бізнесу в США. Зокрема зазначає, що, незважаючи на інтенсивний розвиток ДПП у кінці 80-х років, воно є не новітнім для органів влади, адже більше десяти років тому такі партнерства функціонували у США для спрямування приватних інвестицій у розвиток соціальної інфраструктури міста [4, с. 19].

Із таким твердженням погоджується М. Матявіна, зазначивши, що поняття «державно-приватне партнерство» вперше появилось у США і використовувалося в процесі спільного державного та приватного фінансування освітніх програм. Пізніше, у 1950-х роках, таке партнерство створювалося для фінансування об'єктів суспільного користування, а згодом, у 1960-х роках, – для модернізації і розбудови міст [5].

Становлення і розвиток фінансового механізму державно-приватного партнерства зумовлені дією кількох базових чинників. Так, В. Варнавський [6] виділяє такі чинники, що сприяють посиленню ролі фінансових партнерських відносин. По-перше, одним із найважливіших напрямів лібералізації економіки, курс на яку був узятий більшістю країн світу в 1980–1990 рр., є приватизація державних активів. ДПП має величезне значення, оскільки передбачає часткову приватизацію державної та муніципальної власності. По-друге, національні уряди не мають в достатньому обсязі фінансових ресурсів, щоб модернізувати, обслуговувати і розширювати виробничу й соціальну інфраструктуру. Залучення бізнесу у відтворювальний процес створює основу для його структурної трансформації, спрямованої на розвиток інноваційно-інвестиційного комплексу. По-третє, бізнес значно більше, ніж держава, володіє мобільністю, швидкістю прийняття рішень, здатністю до нововведень, використання технічних і технологічних інновацій. Держава ж може забезпечити підтримку суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема за рахунок економічних важелів.

Таким чином, початок становлення партнерських відносин відбувся в Європі та США у 60-х і 80-х роках після рецесії і настання часів суттєвих бюджетних обмежень. Можливості для втручання держави і забезпечення надання якісних послуг населенню були істотно скорочені. З огляду на ці обставини, поширення набули ДПП-рішення, зокрема у соціально важливих галузях.

У 1990-ті роки у світовій практиці ДПП стало розглядатися як ключовий інструмент державної політики. Це стосувалося і промислово розвинених країн (Великобританія, Німеччина, США), і «нових» країн, що розвиваються (Китай, Індія, Корея, країни Латинської Америки), які мали потребу в розвитку інфраструктури. Усе це зумовило необхідність розвитку фінансового механізму ДПП, створення різноманітних інструментів державно-приватного партнерства, моделей фінансування.

Середина 90-х років ознаменувалася активним упровадженням у практику країн, що розвиваються, ДПП, передумовами чого стали хронічна неефективність, незадовільна політика ціноутворення і корупція у стратегічних сферах інфраструктури. Це означало, що постачальники послуг у цих секторах були фінансово неспроможні і не

мали змоги надати якісні послуги своїм споживачам, розширювати їх асортимент. Уряди були змушені вживати заходи фінансового оздоровлення державних фінансів. Метою участі приватного сектору в розвитку інфраструктури було скорочення витоків коштів із державного бюджету. Очікувалося, що участь приватного сектору призведе до більш ефективного надання послуг.

Упродовж 1990–2001 рр. понад 130 країн із низьким і середнім рівнями доходу впроваджували програми із залучення приватного сектору в проекти інфраструктури. Пік буму припав на 1997 р. – початок фінансової кризи у Східній Азії. Фінансова криза, катастрофічна девальвація валюти і подальше уповільнення зростання економіки зробили негативний вплив на багато угод ДПП. Якщо до 1997 р. спостерігалось постійне зростання приватних інвестицій в інфраструктурні проекти, то після фінансових криз 1997–1998 рр. спостерігається їх скорочення. Зокрема, в Європі та Центральній Азії в 2001 р. спостерігалось різке падіння приватних інвестицій в інфраструктуру – до 6,5 млрд дол., що в 3,5 рази менше рівня попереднього року і в 2,5 рази – рівня 1997 р. [7].

У період із 2002 по 2009 р. зростання інвестицій приватного сектору в інфраструктурні проекти за принципом державно-приватного партнерства відбулося в більшості розвинених країн. Найбільш успішний досвід, широке застосування і високий рівень розвитку форм, методів і видів ДПП спостерігаються, як правило, у високорозвинених країнах Західної Європи та Північної Америки. Що ж стосується таких країн, як Китай, Індія, Бразилія та ін., то вони помітно поступалися їм як за ступенем розвиненості складників фінансового механізму ДПП, так і за широтою застосування.

За оцінками Світового банку, тільки за 2002–2008 рр. у світі укладено понад 392 угоди за допомогою фінансового механізму державно-приватного партнерства на загальну суму понад 110 млрд дол. Якщо зіставити ці цифри з даними за попередні п'ять років, то кількість угод збільшилася на 60%, що у вартісному вираженні становило приріст більше ніж у три рази. Важливою причиною зростання числа проектів ДПП стали більш висока ефективність і швидкість реалізації проекту. Ефективність проектів, що реалізувалися на принципах державно-приватного партнерства, збільшилася в середньому на 10% [7].

Фінансово-економічна криза стала каталізатором посилення потреби в державних інвестиціях, зокрема для поступального розвитку країн Європейського Союзу. У кінці 2008 р. за ініціативи Європейського інвестиційного банку спільно з вищим органом виконавчої влади Євросоюзу (Єврокомісією) був створений Європейський центр експертизи у сфері ДПП, якому для реалізації інфраструктурних проектів у рамках державно-

приватного партнерства в 2009 р. було додатково виділено 30 млрд євро [8]. Виділені кошти дали змогу не зупинити діючі й почати нові проекти ДПП, що забезпечило збереження існуючих та створення нових робочих місць, стимулювало розвиток нових технологій.

Починаючи з 2010 р. і дотепер у більшості країн світу розвиток економіки супроводжується консолідацією зусиль держави і приватного сектору в знаходженні нових форм, методів та інструментів фінансування інфраструктури. Фінансова співпраця держави і бізнесу поширена у більше ніж 50 країнах світу. Країни, які використовують фінансовий механізм державно-приватного партнерства, можна розділити на три групи:

- до першої групи належать країни, що створили політичне й правове середовище, необхідне для реалізації проектів, але поки що не мають стійкої та впорядкованої практики ведення проектів (наприклад, Китай, Угорщина та ін.);

- другу групу об'єднують країни, які створили, крім сприятливого політичного і правового середовища, систему головного управління проектами державно-приватного партнерства, мають досвід у розробленні, затвердженні та впровадженні проектів (до них належать Японія, Німеччина, Іспанія, Італія, Португалія, Франція та ін.);

- третя група складається з країн, що мають успішний результат від здійснюваних проектів, широкий доступ до фінансування проектів і висококваліфікованих фахівців у сфері державно-приватного партнерства (наприклад, США, Великобританія і Австралія).

Проекти ДПП для світових держав є дієвим механізмом взаємодії державного сектору і приватного капіталу у сфері створення, модернізації,

утримання та експлуатації об'єктів інфраструктури. Основними причинами партнерських відносин держави і бізнесу є надання якісних послуг населенню, вирішення проблем у соціальній та економічній сфері, нестача бюджетних коштів, тому у світі активно реалізуються згадані проекти. За даними Світового банку, партнерські відносини держави і бізнесу активно розвиваються в Європі, Східній, Центральній та Південній Азії, Тихоокеанських країнах, Латинській Америці, Карибах, Близькому Сході, Північній Африці, кількість та обсяг фінансування яких зображено на рис. 1.

Загалом світова практика свідчить про чотири основні напрями реалізації фінансових проектів державно-приватного партнерства: енергетика, телекомунікації, транспорт, водопостачання та водовідведення, частку реалізації яких наведено на рис. 2.

Вибір напрямку реалізації проектів ДПП у світовій практиці залежить від рівня соціально-економічного розвитку та пріоритетності завдань певної країни або регіону. У високорозвинених країнах найбільшу питому вагу мають соціально орієнтовані проекти. А в країнах із низьким рівнем соціального захисту, нерозвинутою інфраструктурою особливе значення приділяється проектам у сфері дорожнього господарства, електроенергетики тощо.

Висновки з проведеного дослідження. У світовій практиці фінансовий механізм державно-приватного партнерства є перспективним і продуктивним напрямом реалізації державних функцій. Він є гнучким інструментом, що дає змогу залучати досвід, інвестиції в галузі й сфери діяльності, які знаходяться в рамках відповідальності держави. При цьому відбувається

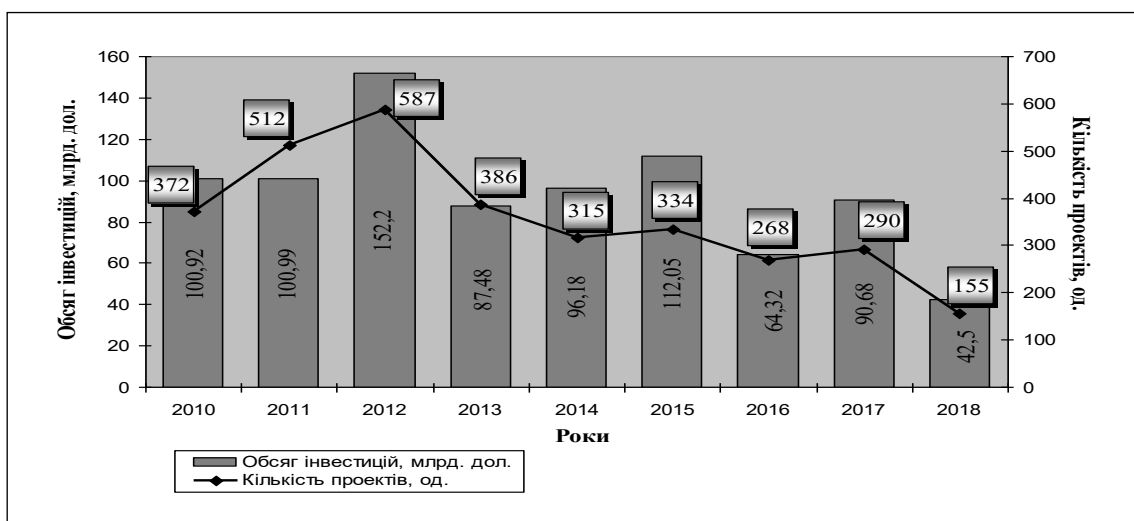


Рис. 1. Динаміка обсягу інвестицій та кількості проектів державно-приватного партнерства у світі

Джерело: побудовано автором на основі [7]

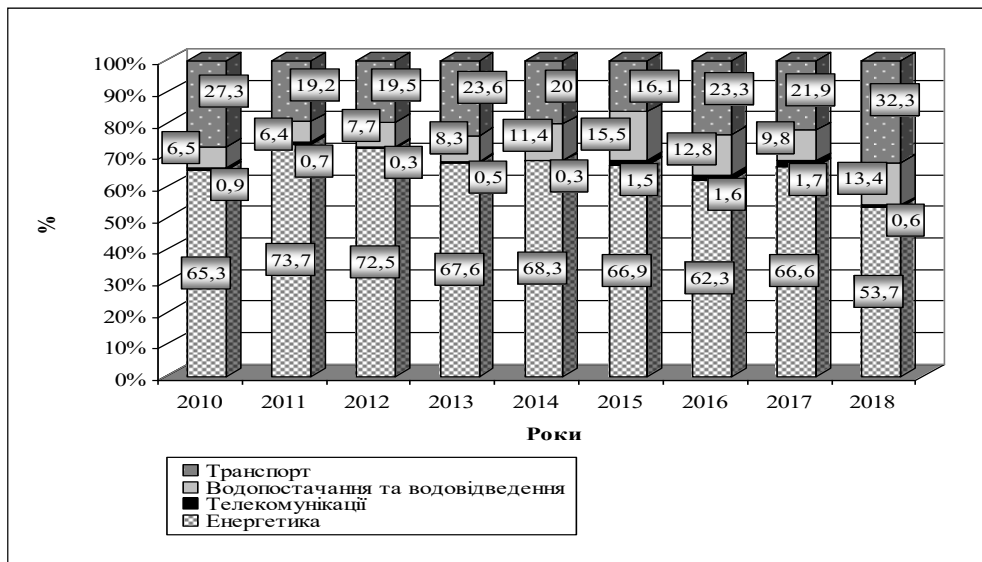


Рис. 2. Частка реалізованих фінансових проектів державно-приватного партнерства у секторах економіки зарубіжних країн

Джерело: побудовано авторами на основі [7]

оптимальний розподіл ризиків, відповідальності та фінансових ресурсів між учасниками ДПП, унаслідок чого суспільство отримує вигоди. Поряд із цим його ефективність залежить від поставлених цілей учасниками партнерства, точності прогнозування соціально-економічних результатів, створення законодавчих, інституціональних, фінансових передумов такої співпраці.

партнерства в економічній інфраструктурі. URL: <http://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=PPP&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true> (дата звернення: 23.05.2019).

8. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. Brussels, 2009. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15887_en.pdf (дата звернення: 23.05.2019).

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ. ; предисл. В.С. Афанасьева. Москва : Эксмо, 2007. 960 с.
2. Милль Дж.С. Основы политической экономии с некоторыми приложениями к социальной философии / пер. с англ. ; биогр. очерк М.И. Туган-Барановского. Москва : Эксмо, 2007. 1040 с.
3. Варнавский В.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. Москва : ИМЭМО РАН, 2002. 147 с.
4. Linder S.H. Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings. Public-private policy partnerships / ed. by Pauline Vaillancourt Rosenau. Westwood (MA, USA) : Massachusetts Institute of Technology, 2000. P. 19–35.
5. Матявина М.В. Государственно-частное партнерство: зарубежный опыт и возможности его использования в России : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 ; Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации. Москва, 2008. 184 с.
6. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии. URL: <http://www.strana-oz.ru/?article/> (дата звернення: 23.05.2019).
7. Інформація Світового банку стосовно реалізації фінансових проектів державно-приватного

REFERENCES:

1. Smit A. (2007) Issledovanie o prirode i prichinah bogatstva narodov [Research on the nature and causes of the wealth of nations]; per. s angl.; predisl. V. S. Afanaseva. Moskva: Eksmo, 960 p. (in Russian)
2. Mill Dzh. S. (2007) Osnovy politicheskoy ekonomii s nekotoryimi prilozheniyami k sotsialnoy filosofii [Fundamentals of political economy with some applications to social philosophy]; per. s angl.; biogr. ocherk M. I. Tugan-Baranovskogo. Moskva: Eksmo, 1040 p. (in Russian)
3. Varnavskiy V. G. (2002) Kontsessii v transportnoy infrastrukture: teoriya, praktika, perspektivy [Concessions in transport infrastructure: theory, practice, prospects]. Moskva: IMEMO RAN, 147 p. (in Russian)
4. Linder S. H. (2000) Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings // Public-private policy partnerships / Ed. By Pauline Vaillancourt Rosenau. Westwood (MA, USA): Massachusetts Institute of Technology, pp. 19–35. (in English)
5. Matyavina M. V. (2008) Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: zarubezhnyy opyt i vozmozhnosti ego ispolzovaniya v Rossii [Public-private partnership: foreign experience and the possibilities of its use in Russia] (PhD Thesis), Finansovaya akademiya pri Pravitelstve Rossiyskoy Federatsii. Moskva, 184 p. (in Russian)

6. Varnavskiy V. Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: nekotoryie voprosyi metodologii [Public-private partnership: some methodological issues]. Available at: <http://www.strana-oz.ru/?article/> (in Russian) (accessed: 23 May 2019).

7. Informatsiia Svitovoho banku stosovno realizatsii finansovykh proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva v ekonomichnii infrastrukturi [World Bank information on the implementation of public procurement financing projects in the economic infrastruc-

ture]. Available at: <http://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=PPP&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true> (in Ukrainian) (accessed: 23 May 2019).

8. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. Brussels. (2009) Available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15887_en.pdf (in English) (accessed: 23 May 2019).