

<https://doi.org/10.36818/2071-4653-2019-4-2>

УДК 911.375.4:316

JEL D70, H54, O15

Г. І. Кравець

студентка групи ДСПУАзм-25 Навчально-наукового інституту публічного управління Тернопільського національного економічного університету, м. Тернопіль
e-mail: hkravets94@gmail.com
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4361-9682>

ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ІНСТРУМЕНТУ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

Розвиток інфраструктури визначає вихідні дані для соціально-економічної траєкторії країн. Забезпечення ефективного механізму стимулювання капітального інвестування в інфраструктуру відіграє одну із вирішальних ролей у реалізації стратегії розвитку для економік, що розвиваються. Залучення приватних інвестицій через публічно-приватні партнерства (ППП) знижують потребу в державних витратах. Спостерігається зростання частки інноваційних рішень у реалізації проектів у межах такого партнерства, оскільки умови ринкових відносин спонукають приватний сектор до конкуренції в тендерному суперництві. Перенесення ризиків, пов'язаних із реалізацією та подальшим обслуговуванням інфраструктури, означає розширення фінансових можливостей держави. Забезпечення інституційного та правового поля у середовищі реалізації проектів формату PPP суттєво знижує ризики невдачі, особливо у разі виникнення кризових явищ. Сприяння розвитку PPP в Україні пришвидшить євроінтеграційні процеси та суттєво поживає соціально-економічний розвиток. Рекомендовано акцентувати на дотриманні принципу взаємовигідної мотивації для ефективного впровадження механізму PPP в Україні.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, розвиток інфраструктури, інфраструктурні інвестиції, соціально-економічний розвиток, країни, що розвиваються.

Kravets H. THE PERSPECTIVES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IMPLEMENTATION AS THE INSTRUMENT OF INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN UKRAINE

Infrastructure development stands out among the prime goals of an economy's social and economic trajectory. Being a major driving force of wellbeing, economic growth strongly depends on infrastructure. An increase in capital investments in infrastructure has a comprehensive positive effect on an economy. Public-private partnership (PPP) is of particular importance for an efficient economic development strategy, especially for that of an emerging economy. Providing for sustainable economic growth is a struggle for emerging economies due to a wide spectrum of negative features they possess such as poor governance, corruption and widespread poverty. Involvement of private investment in terms of PPP leads to a decrease in government expenditures. Creating a favorable environment for PPP precedes a rapid increase in the number of private companies willing to compete for those contracts. Hectic competition expedites the establishment of the market economy, which is a reasonable conclusion to an emerging economy. Competing for a tender coerces private parties to generate as innovative approaches as possible in order to win. Maintaining a constantly increasing share of innovative activity in constructing and operating infrastructure is a viable opportunity to make a highly urbanized area gain a momentum towards more sustainable environment. Being a means of promoting green and smart technologies, PPP enables expediting integration into the global economy. Encouraging PPP facilitates globalization. Widespread utilization of PPP contracts in governmental procurement transfers risks related to construction and maintenance of infrastructure to private parties. Sustaining a creditworthy institutional and regulatory environment mitigates high sensitivity of PPP to crisis and derivative events. Ukraine is highly likely to significantly benefit from PPP. Considering Ukraine's strong intention to integrate into the European Union, PPP may help to boost infrastructure development. It is recommended for Ukraine to follow the principle of reciprocate motivation in order to succeed in establishing an efficient mechanism of PPP development.

Keywords: public-private partnership, infrastructure development, infrastructure investments, social and economic development, emerging economies.

Постановка проблеми. Формула впевненого економічного розвитку включає інфраструктуру, яка виступає константою під час його планування та забезпечення. Фінансові вливання в інфраструктуру чинять агрегований вплив на економіку країни, оскільки сприяють зниженню рівня бідності, вирівнюванню соціальних прогалів, створенню нових робочих місць і збереженню навколишнього середовища. Незважаючи на домінування

індивідуального монетарного інтересу як рушійної сили у сучасних ринкових відносинах, інфраструктура загального доступу має високу соціальну віддачу та підвищує рівень суспільного добробуту. Для надання доступу до публічних послуг необхідно створити відповідну інфраструктуру, менеджмент якої здійснюється органами державної влади. Важливість інвестицій в інфраструктуру важко переоцінити, а реалізація інфраструктурних проектів є

невід'ємною частиною так званої соціальної угоди між державою та її громадянами.

Вартим уваги фактором соціально-економічного зростання як країн, так і її міст, є вихідні дані інфраструктури. Для країн, що розвиваються, цей фактор відіграє одну з вирішальних ролей для підкріплення довгострокового висхідного тренду в економічних показниках. Якщо якісні характеристики цього суспільного активу свідчать про дефіцит обслуговування й капітального оновлення, то перспективи на стаке економічне зростання й покращення якості життя погіршуються. Перевищення попиту на публічні послуги над пропозицією має цілком передбачувані наслідки для добробуту населення: відбувається зростання терміну та погіршення якості надання публічних послуг, виникають неочікувані та невраховані відтермінування, які швидко набирають хронічного характеру. Процес деградації інфраструктури самопідтримується, задаючи відправний пункт для подальшого погіршення ситуації. Зважаючи на наведені аргументи, ефективний механізм інвестицій в інфраструктуру відіграє одну із ключових ролей у стратегії соціально-економічного розвитку країни та її міст.

Аналіз останніх досліджень. Результати аналізу останніх досліджень підтверджують актуальність публічно-приватних партнерств у розвитку інфраструктури загального користування. Активне використання ППП сприяє розвитку конкурентного середовища та виступає імпульсом покращення загального добробуту [1; 2]. Важливим аспектом повної реалізації ППП є забезпечення інституційного, правового та регуляторного контексту – наявність органами державної влади знань і досвіду управління такими партнерствами, готовність приватного сектору економіки до залучення й наявність законодавчої бази, яка стимулює й заохочує ППП [3]. Внесок держави через забезпечення означених аспектів зводить до мінімуму природну чутливість ППП до кризових явищ, а ефективне інституційне середовище позиціонується як ефективна стратегія залучення приватного сектору до розвитку базової інфраструктури [4]. Виявлено високу ефективність реалізації ППП через електронне урядування (особливо в країнах, що розвиваються) – спостерігається суттєве поживлення економічного зростання за «оцифрування» інституційно-регуляторного механізму під час реалізації ППП [5; 6]. Стимулювання ППП пришвидшує відновлення стану навколишнього середовища. За умови впровадження режиму сприяння такому партнерству у сфері «зелених» технологій (збільшення монетарної вигоди та оптимізації витрат для приватної сторони) приватний сектор значуще збільшує готовність інвестувати [7; 8].

Мета статті – розкрити сутність, характерні риси та рушійні сили публічно-приватного партнерства, а також обґрунтувати інструменти його стимулювання в Україні.

Основні результати дослідження. Забезпечення ефективного інфраструктурного інвестування є викликом для країн. Особливих труднощів зазнають

країни зі слабкими інститутами – економіки, що розвиваються. Окрім апріорі технологічної складності інфраструктурних проєктів, які характеризуються багаторівневістю, циклічністю та потребою у взаємодії великої кількості державних організацій, значний вплив на успішність чинить притаманна таким країнам корупційна складова. Проєкти розвитку інфраструктури здебільшого покликані виконати капітальне інвестування, що означає залучення значних матеріальних і фінансових ресурсів. Крім цього, зважаючи на масштаб позитивних соціально-економічних ефектів від реалізації масштабних інфраструктурних проєктів, вони стають об'єктом радше спекуляцій в період передвборчих перегонів, аніж реальними цілями стратегії розвитку. Спекулятивні дії у короткотерміновому періоді дають обмежений результат, оскільки реалізація проєкту, як правило, відбувається завдяки максимальному політичному сприянню [3, с. 34]. Проте у довгостроковій перспективі спекулятивний характер призведе до більш обтяжливої фіскальної політики для підтримки реалізації проєкту. За таких умов прогнози повної реалізації проєкту суттєво знижуються, а де факто освоєні витрати зараховуються як чисті збитки для держави.

Виклики для розвитку інфраструктури, особливо в економіках, що розвиваються, можуть втратити свою вагу за використання ППП. Це партнерство у довіднику Світового банку визначається як довгостроковий контракт між приватною стороною й державною установою для забезпечення суспільного активу чи послуги, реалізація яких супроводжується для приватної сторони високою ризиковістю, а відповідальність за управління й вихід з угоди залежать від ефективності реалізації контракту [2, с. 1].

Використання підходу ППП дає змогу подолати згадані виклики та забезпечити такі результати:

- за сприятливих умов ППП буде результатом мобілізації додаткових фінансових ресурсів для інфраструктури;
- піддаючи потенційні проєкти скрупульозному оцінюванню на предмет доцільності фінансування, ППП може покращити процес відбору проєктів;
- стимулюючі імпульси приватного сектору можуть зрівнятися з інтересами органу державної влади, що залучає, впродовж усього життєвого циклу проєкту, включно зі стадією імплементації. Це вирівнювання виникає за «прив'язки» доходу приватного оператора до низки наперед погоджених показників ефективності, які зумовляють цю недержавну сторону угоди здійснювати довгострокові значимі капітальні інвестиції.

Означені результати подолання перепон традиційного формату інфраструктурного інвестування, де держава забезпечує проєкт односторонньо, представляють лише частку синонімічного ряду усього спектра. Приріст ефективності від залучення ППП контрактів витікає з вбудованої в їхній архітектурі механізмів стимуляції

[6, с. 190]. Безумовно, що величина приросту ефективності повинна переважувати вартість додаткового приватного фінансування. Проте очевидною перевагою ППП, особливо для економік, що розвиваються, є наявність де-факто можливості-альтернативи забезпечити доступ до публічних послуг за умов дефіциту державного фінансування. Незважаючи на зниження вигоди таких ППП для держави, темп соціально-економічного розвитку буде стабілізовано, що збільшить шанси на досягнення поштовху до прискорення.

Механізм функціонування ППП ґрунтується на низці його рушійних сил, які слугують наріжним каменем цих відносин. До таких сил відносяться:

- калькуляція вартості на довгострокову перспективу. Повна інтеграція попередньо розробленого дизайну та конструкції з безперервним наданням публічних послуг, функціонуванням, обслуговуванням та оновленням може зумовити зниження проектних витрат. Повна інтеграція заохочує відповідальну за реалізацію проекту сторону завершити кожну стадію проекту (розроблення, будівництво, експлуатація, обслуговування) у спосіб, за якого загальні витрати мінімізуються, а ефективність – оптимізується;
- трансфер ризику. Ризик, який несе держава, маючи у власності та розпоряджаючись інфраструктурним об'єктом, зумовлює значні та часто недооцінені й приховані витрати. Перенесення частини ризику на приватну сторону покращить ефективність ризик-менеджменту, сприятиме зниженню загальної вартості проекту для держави та мінімізує ризику для платників податків;
- попереднє зобов'язання обслуговувати об'єкт, а також прогнозування та прозорість витрат протягом терміну експлуатації. Контракт ППП зобов'язує приватну сторону наперед брати зобов'язання покривати витрати відповідного обслуговування активу протягом терміну експлуатації. Це зобов'язання підсилює бюджетне прогнозування впродовж життєвого циклу інфраструктури та зменшує ризики недоступності фондів для обслуговування після здачі в експлуатацію;
- фокус на наданні послуг дає змогу органу державної влади, що залучає, вступити у довгострокові контрактні відносини з приводу надання публічних послуг. Приватна сторона контракту ППП має змогу зосередитися на наданні послуг без необхідності зосереджуватися на інших цілях чи стримувальних аспектах, типових для публічного сектору;
- інноваційність контрактів формату ППП полягає в акцентуванні на специфікації остаточних результатів (кількісні та якісні дані продукції), а не на плануванні витрат. Цей підхід дає більше простору для приватного партнера контракту використовувати інновацію для покращення кінцевого результату. Закупівлі, базовані на конкурентній основі,

заохочують учасників тендеру використовувати нові підходи для задоволення попиту;

- використання активів представляє оптимізацію шляхів застосування факторів виробництва, які задіяні у забезпеченні надання додаткових послуг, і призводить до диверсифікації доходів – появи множинних потоків виручки для проекту. Наприклад, використання простору в терміналах залізничного вокзалу з метою надання оренди приватному сектору для розміщення реклами;
- мобілізація додаткового фінансування полягає у перевагах довгострокової тривалості проекту й стабільних потоків доходу від його реалізації. Отримуючи плату від користувачів публічних послуг, приватна сторона акумулює мотивацію інвестувати більше та, що найбільше важливо в цьому контексті, краще реалізовувати ці капіталовкладення, ніж державні організації;
- всеохоплююча відповідальність за дотримання погоджених у контракті ППП стандартів якості, обумовленої кількості та часових меж реалізації. У разі невідповідності індикаторів ефективності затребуваним у контракті стандартам плата за надані послуги приватній стороні може бути скасована.

Довгостроковий досвід країн, які активно впроваджують механізм ППП, підтверджує доцільність такої форми відносин між державою та приватним сектором. Контракти ППП, наприклад, демонструють кращий рівень менеджменту в проектах капітального будівництва, особливо в контексті відповідності між плануванням і фактичним виконанням цілей проекту [5, с. 207]. Причиною такої ефективності є вбудовані в структуру механізму ППП стимулюючі важелі. Приватна сторона контракту отримує більше контролю над дизайном та імплементацією проекту, водночас максимально запобігає ризикам перевитрат. Натомість за умов традиційного інфраструктурного інвестування, особливо враховуючи корупційну складову, перевитрати виступають радше як цілеспрямований «побічний» ефект, аніж наслідок неефективності. До того ж довгостроковість ППП забезпечує високу якість освоєння капітальної інвестиції та подальшого обслуговування для мінімізації ризиків форс-мажорних витрат.

Аналітичний огляд досвіду Європейського Союзу (ЄС) у сфері ППП свідчить про значну популярність такої форми співпраці між державними та недержавними секторами економіки. За період 1990-2016 рр. 1749 проектів формату ППП сумарною вартістю у розмірі 336 млрд євро були успішно реалізовані у країнах-членах ЄС [2, с. 15]. Варто звернути особливу увагу на вплив глобальної фінансової кризи 2007-2008 рр. на динаміку впровадження ППП. Постфактум кризи свідчить про чутливість публічно-приватного партнерства до нестабільності глобального фінансового середовища. Актуальність ППП суттєво знизилася у післякризовий період (рис. 1).

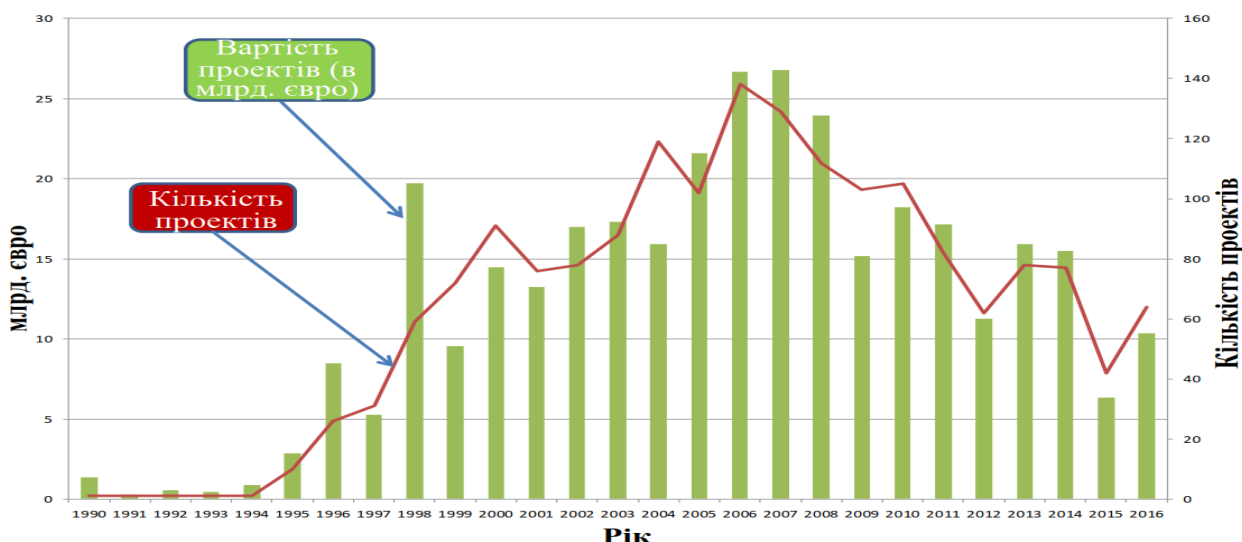


Рис. 1. Динаміка проектів формату ППП в ЄС у 1990-2016 рр.

Джерело: [2, с. 15].

Для України концепція ППП вирізняється надзвичайною актуальністю. З'ясовано, що в країнах, які мають економічно крихку основу та потерпають від конфліктів, перспектива залучення приватних інвестицій шляхом укладання контрактів за такого партнерства залишається високою. Для економік, що розвиваються, характерно потерпати від хронічного недофінансування інфраструктурних інвестицій [9, с. 576]. Як наслідок, утруднюються можливості для досягнення стратегічних цілей країни. Виходячи з цього, публічно-приватні партнерства відіграють важливу роль у соціально-економічному поживленні країн, що розвиваються. Проте необхідно розвивати цю форму співпраці, дотримуючись принципу взаємовигідної мотивації, що розробники стратегічних курсів і підходів до їх впровадження часто випускають з поля зору.

Стратегічні центри розвитку економіки країни зазвичай надають перевагу фінансуванню інфраструктурних проектів, нівелюючи при цьому необхідність врахування доречного рівня рентабельності (за кошт споживачів за публічні послуги, а також державного та місцевого бюджетів) для приватної сторони контракту. Чи не єдиною рушійною силою приватного контрагента є рівень прибутковості підприємницької ініціативи, який дасть йому змогу вчасно й повно виконувати зобов'язання перед кредиторами та акціонерами. Залучення приватного партнера до розроблення масштабного та довгострокового інфраструктурного проекту передбачає сильну монетарну мотивацію з боку держави. Відсутність останнього призводить до виникнення фінансової прірви в інфраструктурному фінансуванні – пропозиція прогнозованої віддачі від капіталовкладення не відповідає попиту на фінансування інфраструктурного проекту.

Монетарна винагорода за участь приватної сторони у публічно-приватній ініціативі повинна наділятися ще однією характеристикою, окрім як відповідати потребам зацікавлених сторін – динамічністю у часі. Оскільки вартість грошей

змінюється в часі, потрібно забезпечити постійне коригування частки віддачі від інвестицій, яку отримує постачальник послуг – приватна організація. Хоча такі партнерства можуть відкрити нові й часто неочікувані можливості збільшення дохідності для приватного сектору, сплачують за використані послуги та асигнування з державного та місцевих бюджетів споживачі.

Євроінтеграційний курс України, безумовно, позиціонується як правильна траєкторія соціально-економічного розвитку країни. Зважаючи на високу чутливість ППП до кризових явищ, подальша всеохоплююча інтеграція України зумовлює збільшення довіри приватного сектору до інституту держави, що сприятиме розвитку системи ППП. Досвід проектної діяльності за форматом ППП у ЄС демонструє значущий внесок такої співпраці у розвиток стратегічних елементів інфраструктури, особливо наземного транспорту. Цей сектор економіки отримав 87% усіх проектів ППП за період 2000-2014 рр. [2, с. 18].

Зважаючи на гостроту актуальності капітального оновлення автошляхів в Україні, розвиток системи ППП дасть потужний поштовх для соціально-економічного розвитку. Капітальне оновлення транспортної інфраструктури України суттєво знизить собівартість товарів і послуг і сприятиме збільшенню купівельної спроможності населення та покращенню його загального добробуту.

Висновки. Публічно-приватне партнерство зумовлює знизити тиск необхідності оновлення інфраструктури загального користування за перенесення капітальних витрат на приватного контрагента. З огляду на довгостроковість такої форми співробітництва спостерігається покращення суспільного добробуту, бізнес-середовища та інвестиційного клімату. Проекти інфраструктурного інвестування на умовах ППП привносять значну частку інноваційної складової в розвиток інфраструктури, особливо великих міст. Зважаючи на гостроту проблем урбанізації (забруднення, брак

приватного простору, шум, стрес тощо), новації у підходах до розвитку урбанізованих територій, позитивно впливають на суспільний добробут населення.

Для України залучення фінансування у формі ППП є дієвим фактором поживлення розвитку інфраструктури. Враховуючи актуальність капітального оновлення переважної більшості транспортних сполучень, впровадження ППП повинно бути однією з основних стратегічних цілей соціально-економічного розвитку України.

Список використаної літератури

1. Public-Private Partnerships Reference Guide. International Bank for Reconstruction and Development. *The World Bank*: Website. 2017. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0>
2. Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits. *European Court of Auditors*: Website. 2018. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf
3. Delmon J. Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure Sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease... 2010. 75 p. *World bank*: Website URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/999661468323693635/Understanding-options-for-public-private-partnerships-in-infrastructure-sorting-out-the-forest-from-the-trees-BOT-DBFO-DCMF-concession-lease>
4. Zengqi X., Lam J. Willingness to take contractual risk in port public-private partnerships under economic volatility: The role of institutional environment in emerging economies. *Transport Policy*. 2019. Vol 81(C). Pp. 106-116.
5. Palaco L., Park M., Kim S., Rho J. Public-private partnerships for e-government in developing countries: An early stage assessment framework. *Evaluation and Program Planning*. 2019. Vol. 72. Pp.205-218.
6. Osei-Kyei R., Chan A. P. C., Yu Y., Chen Ch., Dansoh A. Root causes of conflict and conflict resolution mechanisms in public-private partnerships: Comparative study between Ghana and China. *ScienceDirect*: Website. 2019. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S02642751183013552019>
7. Yang X., Jiayu Z., Geoffrey S., Yingying Y. Incentives for green retrofits: An evolutionary game analysis on Public-Private-Partnership reconstruction of buildings. *Journal of Cleaner Production*. 2019. Vol. 232. Pp. 1076-1092.
8. Opara M., Paul R. The perceived efficacy of public-private partnerships: A study from Canada. *Critical Perspectives on Accounting*. 2019. No 58. Pp. 77-99.

9. Chauhan Y., Marisetty V. Do public-private partnerships benefit private sector? Evidence from an emerging market. *Research in International Business and Finance*. 2019. Vol. 47(C). Pp. 563-579.

References

1. Public-Private Partnerships Reference Guide. International Bank for Reconstruction and Development (2017). *The World Bank*: Website. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0>
2. Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits (2018). *European Court of Auditors*: Website. URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf
3. Delmon, J. (2010). Understanding Options for Public-Private Partnerships in Infrastructure Sorting out the forest from the trees: BOT, DBFO, DCMF, concession, lease... *World bank*: Website URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/999661468323693635/Understanding-options-for-public-private-partnerships-in-infrastructure-sorting-out-the-forest-from-the-trees-BOT-DBFO-DCMF-concession-lease>
4. Zengqi, X., & Lam, J. (2019). Willingness to take contractual risk in port public-private partnerships under economic volatility: The role of institutional environment in emerging economies. *Transport Policy*, 81(C), 106-116.
5. Palaco, L., Park, M., Kim, S., & Rho, J. (2019). Public-private partnerships for e-government in developing countries: An early stage assessment framework. *Evaluation and Program Planning*, 72, 205-218.
6. Osei-Kyei, R., Chan, A. P. C., Yu, Y., Chen, Ch., & Dansoh, A. (2019). Root causes of conflict and conflict resolution mechanisms in public-private partnerships: Comparative study between Ghana and China. *ScienceDirect*: Website. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S02642751183013552019>
7. Yang, X., Jiayu, Z., Geoffrey, S., & Yingying, Y. (2019). Incentives for green retrofits: An evolutionary game analysis on Public-Private-Partnership reconstruction of buildings. *Journal of Cleaner Production*, 232, 1076-1092.
8. Opara, M., & Paul, R. (2019). The perceived efficacy of public-private partnerships: A study from Canada. *Critical Perspectives on Accounting*, 58, 77-99.
9. Chauhan, Y., & Marisetty, V. (2019). Do public-private partnerships benefit private sector? Evidence from an emerging market. *Research in International Business and Finance*, 47(C), 563-579.

Надійшло 12.08.2019 р.