

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ ПРИ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОМУ ПАРТНЕРСТВІ

Державно-приватне партнерство (ДПП) — це модель фінансування проєктів і ініціатив громадської інфраструктури, таких як нова телекомунікаційна система, система громадського транспорту, аеропорт або електростанція [1]. Державні установи представляють державного партнера на місцевому, державному або національному рівнях. Приватним партнером може бути приватний бізнес, державна корпорація або консорціум компаній із певною сферою знань.

ДПП — це широкий термін, який можна застосовувати до будь-чого, від простого короткострокового контракту на управління — з вимогами приватних інвестицій або без них — до довгострокового контракту, який включає фінансування, планування, будівництво, експлуатацію, технічне обслуговування та відчуження. Хоча потреби в інфраструктурі та фінансові обмеження є більш серйозними в країнах, що розвиваються, ніж у розвинутих економіках. Тому, усі економіки повинні підтримувати фінансову дисципліну та поважати обмеження на оподаткування та запозичення, звичайні джерела фінансування державних інвестицій. Пакт стабільності та зростання Європейського Союзу (ЄС), наприклад, встановлює обмеження на дефіцит і державний борг у країнах-членах ЄС, обмежуючи їхній простір для маневру щодо державних інвестицій. Крім того, економіка всіх країн, як багатих, так і бідних, повинна розподіляти обмежені ресурси між конкуруючими потребами, збалансовуючи інвестиції у фізичний капітал та інвестиції в людський капітал — освіту, охорону здоров'я та інші соціальні сектори — водночас забезпечуючи достатній дохід для покриття поточних витрат [1].

Типове ДПП має форму схеми проектування-будування-фінансування-експлуатації (DBFO). За такою схемою уряд визначає послуги, які він хоче, щоб приватний сектор надавав, а потім приватний партнер проєктує та будує об'єкт спеціально для цієї мети, фінансує його будівництво та згодом експлуатує об'єкт (тобто надає послуги, що впливають на це). Це відрізняється від традиційних державних інвестиційних проєктів, згідно з якими уряд укладає контракт із приватним сектором на будівництво об'єкта, але сам забезпечує проєктування та фінансування, а потім, у більшості випадків, експлуатує об'єкт після його будівництва. Різниця між цими двома підходами відображає переконавання, що надання приватному сектору відповідальності за проєктування, будівництво, фінансування та експлуатацію активу призводить до підвищення ефективності надання послуг. Зокрема, вважається, що таке «групування» створює стимул для приватного сектору проєктувати та будувати активи з характеристиками, які покращують якість або знижують вартість надання послуг у довгостроковій перспективі.

У багатьох випадках держава є основним покупцем послуг, що надаються за ДПП. Ці послуги можна придбати або 1) для власного використання державою, 2) як внесок для надання інших послуг, або 3) від імені кінцевих споживачів (дорога з безкоштовним під'їздом). Приватні оператори також продають послуги безпосередньо населенню, наприклад, у випадку з платними дорогами чи залізницею. Такі угоди часто називають концесіями, і приватний оператор концесії (концесіонер) сплачує уряду концесійну плату або частку прибутку. Як правило, приватний оператор володіє активом ДПП, керуючи ним за схемою DBFO, і актив передається державі в кінці операційного контракту, як правило, за меншою, ніж його справжня залишкова вартість (і часто за нульовою або невеликою, номінальна вартість). У цьому випадку ДПП часто називають схемою побудови-експлуатації-передачі (BOT) або побудови-власності-експлуатації-передачі (BOOT) [3].

Найпоширенішими в цьому відношенні є схеми, які поєднують традиційні державні інвестиції та експлуатацію державним активом у приватному секторі (зауважте, що будівельник і оператор активу не однакові). Ця домовленість іноді має форму операційної оренди, хоча її можна вважати ДПП, якщо приватний оператор несе відповідальність за обслуговування та покращення активів.

Участь приватного сектору лише у будівництві активів, яка може мати форму схеми «проєктування-будівництво-фінансування-передача» (DBFT) або фінансової оренди, не є, строго кажучи, ДПП, оскільки вона не передбачає надання послуг приватним сектором. Цей документ не має на меті прямого виключення будь-якого типу домовленостей із визначення ДПП і стосується випадків, коли партнером державного сектору є державне підприємство, а не уряд. Проте найбільшу увагу він приділяється ДПП, які передбачають інвестиції та надання послуг приватним сектором, а також приватне фінансування та власність. Тому основна увага приділяється схемі DBFO.

Приватний сектор може залучати фінансування для інвестицій ДПП різними способами. Коли послуги продаються державі, приватний сектор може вийти на ринок, використовуючи прогнозований потік доходу від концесії (наприклад, дохід від плати за проїзд) як забезпечення. Якщо держава є основним покупцем послуг, застава може включати тіньові збори, які сплачує держава (тобто платежі, пов'язані з попитом на послуги) або платежі за послуги з боку уряду за операційними контрактами (які ґрунтуються на безперервності надання послуг, ніж на вимогу служби). Уряд також може зробити прямий внесок у вартість проєкту. Це може мати форму власного капіталу (якщо є розподіл прибутку), позики або субсидії (де соціальна віддача виправдовує проєкт). Уряд також може гарантувати запозичення приватного сектору.

Фінансування ДПП часто надається через механізми спеціального призначення (SPV). SPV може бути консорціумом компаній, відповідальних за всі аспекти ДПП, і як такий він може бути засобом використання переваг від об'єднання. На практиці SPV часто є групою банків та інших фінансових установ, які поєднують і координують використання свого капіталу та фінансового досвіду. Оскільки це є їхньою метою, SPV може сприяти добре функціонуючому ДПП. Проте SPV також може слугувати завісою, за якою держава контролює ДПП або через пряму участь державних фінансових установ, явну державну гарантію запозичень SPV або припущення, що за цим стоїть

уряд. Якщо це так, існує ризик того, що SPV буде використано для переведення боргу з балансу уряду. Стандарти бухгалтерського обліку в приватному секторі вимагають консолідації SPV з організацією, яка її контролює; таким же чином, SPV, яке контролюється урядом, має бути консолідовано з останнім, а його операції мають бути відображені у фінансових звітах [4].

Якщо держава має претензію на майбутні доходи від проекту, вона може зробити свій внесок у фінансування ДПП шляхом сек'юритизації такої претензії. За допомогою типової операції сек'юритизації уряд продає фінансовий актив — свою вимогу щодо майбутніх доходів від проекту — SPV. Потім SPV продає цінні папери, забезпечені цим активом, приватним інвесторам і використовує виручені кошти для виплат уряду, який, у свою чергу, використовує їх для фінансування ДПП. SPV сплачує інвесторам відсотки та амортизацію з частки уряду в доходах від проекту. Оскільки претензії інвесторів спрямовані проти SPV, участь уряду в ДПП виглядає обмеженою. Однак уряд фактично фінансує ДПП, хоча цей факт можна замаскувати записом надходжень від продажу, отриманих від SPV, як доходу [5].

Успішні ДПП надають споживачам і уряду високоякісні послуги за значно нижчими витратами, ніж ті, що доступні завдяки державним інвестиціям і державному наданню тих самих послуг. Попереднє обговорення свідчить про те, що ДПП з більшою ймовірністю призведе до підвищення ефективності, яке компенсує вищі витрати на запозичення приватного сектора, якщо вони мають такі три характеристики:

- 1) якість послуг можна легко визначити та виміряти;
- 2) існує адекватна передача ризику приватному сектору; 3) існує або конкуренція, або регулювання на основі стимулів.

Ці особливості мають бути відображені в політиці ДПП. Проте успіх ДПП також залежить від наявності належної інституційної бази. Виклики в цьому відношенні більші в країнах з ринковою економікою, що розвивається, і в країнах, що розвиваються, але з ними також стикаються передові країни. Програму ДПП слід здійснювати з обережністю за відсутності адекватної інституційної бази, яка має характеризуватися політичними зобов'язаннями, належним управлінням, урядовою експертизою та ефективною оцінкою та відбором проектів.

Список використаних джерел

1. Квілінський, О., Маслов, В., & Лужна, А. (2022). ЕКОНОМІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: СВІТОВІ ТRENДИ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДОВОЄННОГО ПЕРІОДУ . *Socio-Economic Relations in the Digital Society*, 4(46), 2–14. <https://doi.org/10.55643/ser.4.46.2022.472>
2. Овсянникова Я. Джерела фінансування проектів публічно-приватного партнерства. *Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції*. 2012. № 1. С. 36–40. URL: http://fbi.crimea.edu/arhiv/2012/nv_1-2012/007ocsyannikova.pdf.
3. Ліба Н.С. Реалізація державно-приватного партнерства у системі регіональної промислової політики. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка»*. 2017. Вип. 2(8). С. 126–132.
4. Kuznyetsova, A., & Maslov, V. (2021). Methodical Principles of Analysis of the Concept of “Organizational and Economic Mechanism of Public-Private Partnership”. *Herald of Economics*, 0(3), 137–146. <https://doi.org/10.35774/visnyk2021.03.137> DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2021.03.137>
5. Kruhlov, V.V. (2020). *Mekhanizmy derzhavnoho rehulivannia rozvytku derzhavno- pryvatnoho partnerstva v Ukraini: dys. d-ra nauk z derzh. upr.* : 25.00.02. Kharkiv, 479 p.