

**Формування цілей статті.** Мета дослідження полягає в детальному аналізі форм і механізмів державно-приватного партнерства в Великобританії для вироблення рекомендацій щодо можливого використання раціональних елементів британського досвіду в українській теорії і практиці. Великобританія вважається країною, в якій ступень розвитку державно-приватного партнерства набуло найвищого розвитку, їй накопичений чималий досвід використання різноманітних форм і методів державно-приватного партнерства, а також державного регулювання в цій області.

В якості предмета дослідження обрана модель державно-приватного партнерства "Приватна фінансова ініціатива".

**Основний зміст статті.** На початку 90-х років, з метою розвитку ефективніших форм взаємодії держави і бізнесу, у Великобританії була розроблена модель "Приватна фінансова ініціатива" (ПФІ), при якій держава лише замовляла, але не надавала бізнесу фінансування на будівництво великих та капіталоміських соціальних об'єктів.

ПФІ - це, по суті, форма державно-приватного партнерства, яка поєднує державну програму закупівель, за якої державний сектор закуповує об'єкти капітального будівництва у приватного сектора з різновидом зовнішнього підряду (з приватним сектором укладається договір підряду на надання громадських послуг). Після закінчення робіт об'єкт береться державою в довгострокову оренду за умови, що підрядник продовжує забезпечувати його експлуатацію. Таким чином інвестиції повертаються підрядникові за рахунок орендних платежів. Як правило, після закінчення обумовленого терміну оренди об'єкт передається замовникові за символічною вартістю або безкоштовно.

Основною відмінністю ПФІ від приватизації є те, що державний сектор зберігає за собою істотну роль в проектах, що реалізуються у рамках ПФІ, або в якості основного покупця послуг, або - одного з головних організаторів проекту. Відмінність ПФІ від зовнішнього підряду полягає в тому, що приватний сектор надає як капітальні активи, так і послуги. Від інших видів ДПП ПФІ відрізняється тим, що приватний підрядник також організовує фінансування проекту.

У 1997 році процедури ПФІ були змінені, внаслідок чого виникли нові критерії урядової підтримки проектів державно-приватного партнерства. Парламент оголосив, що ПФІ використовується як метод управління тільки після строгого аналізу який проводиться з використанням методів економічного аналізу і гарантуватиме що застосування ПФІ підходить для цієї сфери (установи).

Механізм імплементації ПФІ-проектів наступний. Для реалізації цієї програми при уряді були створені спеціальні консультативні органи на які була покладена відповідальність за підготовку ПФІ-проектів та до складу яких входили представники і держави, і бізнесу:

1. Агентство «Partnerships UK» (PUK). PUK було утворено в якості методологічного центру з питань теорії і практики державно-приватного партнерства при Уряді Великобританії та діяло в якості робочого підрозділу Мінфіну. Згодом, воно було перетворено в спільну державно-приватну структуру, в якій 51% стало належати приватному сектору.

2. Комітет з державних закупівель (Office of Government Commerce). Відповідає за державні закупівлі

Крім того, проекти з ПФІ мають бути схвалені Комітетом з національного аудиту (National Audit Office), щоб впевнитись, що вони задовольняють умови VFM. VFM – це методична і інформаційна база оцінки кількісних і якісних критеріїв конкретних проектів по співвідношенню цінності і витрат. Оцінка ПФІ-проекта визначається за правилом оптимального співвідношення ціни і якості або оптимальної відповідності цілям, а також за критерієм задоволення потреб кінцевого споживача, користувача. Далі проводиться повна оцінка усіх витрат і прибутків, в тому числі оцінку ризиків. Результати зіставлення оцінок VFM за ПФІ-проектом з результатами, що досягаються при традиційних підходах, розглядаються як критично важливі для прийняття рішення про доцільність і обґрунтованість використання державно-приватного партнерства.

Можна виділити наступні основні риси ПФІ-проектів:

- Великий обсяг капіталовкладень, необхідність ефективного менеджменту, управління ризикам;
- Приватний сектор має відповідний досвід і, як правило, необхідні ресурси;
- Проекти обираються в тих сегментах (галузях), які потребують реконструкції (оновлення) і для яких ПФІ буде ефективним способом "відновлення" з можливістю розподілити усі ризики між державним і приватним секторами;

– Довгострокова основа вкладень

– Висока вартість проекту, висока вірогідність (100%) окупності

– Технології і інші аспекти модернізованого сектора не чутливі до різких змін

– Тривалий термін окупності.

Основні сфери застосування ПФІ різноманітні:

- Освіта та відпочинок (школі, дитячі садки, інші освітні заклади, заклади відпочинку),
- Охорона здоров'я (медичні заклади та медичне обладнання),
- Транспорт (паркинги, аеропорти, дороги, мости, тощо),
- Заклади закритого типу (тюрми, суди),
- Громадські заклади,

- Соціальне житло,
- Комунікації,
- Заклади та споруди для Міністерства оборони,
- Засоби комунікації.

Проект не обов'язково повинен передбачати будівництво нових об'єктів, це може бути IT - обслуговування, надання послуг (наприклад: державі не потрібна нова в'язниця, але є необхідність в організації контролю за ув'язненими).

При реалізації проектів ГЧП використовуються різні механізми співпраці держави і приватного бізнесу. Вони диференціюються залежно від об'єму передаваної приватному партнерові правомочності власності, інвестиційних зобов'язань сторін принципів розподілу ризиків між партнерами, відповідальності за проведення різних видів робіт. В межах ПФІ, використовуються п'ять основних схем державно-приватного партнерства:

1. DBFO (від англ. Design, build, finance, operate – спроектуй, побудуй, профінансуй, управляй). Ця схема передбачає, що приватне підприємство проектує, будує, фінансує і експлуатує об'єкт на основі специфікацій, визначених представниками державного сектора і їх міністерствами. При таких проектах, ризик повністю передається бізнесу.

2. BOOT (від англ. build, own, operate, transfer - побудуй, володй, управляй, передай). В цьому випадку приватний партнер отримує правомочність не лише користування, але і володіння об'єктом впродовж терміну дії угоди, після чого він передається державні;

3. BOT (build, operate, transfer - побудуй, управляй, передай); Цей механізм використовується головним чином в концесіях. Інфраструктурний об'єкт створюється за рахунок концесіонера, який після завершення будівництва отримує право експлуатації спорудженого об'єкту впродовж терміну, достатнього для окупності вкладених коштів. Після його закінчення об'єкт передається державі. Концесіонер отримує право користування, а не володіння об'єктом,

4. BOO (build, own, operate – побудуй, володй, управляй); Дана схема передбачає, що збудований об'єкт після закінчення терміну дії угоди не передається державі, а залишається у розпорядженні інвестора;

5. Будівництво «під ключ»

Серед цих схем, DBFO є найбільш поширеною схемою [13, 6].

Державно-приватне партнерство припускає особливий характер розподілу ризиків. Держава, як правило, бере на себе ризики періоду підготовки проекту, гарантує затребуваність об'єкту інвестицій в довгостроковій перспективі. Операційні ризики (напр., пов'язані з витратами, податкові та юридичні ризики) передаються приватному інвестору. Такий розподіл ризиків між сторонами виступає певним родом гарантії як для держави, так і для приватного інвестора, що вступили у відносини, які засновані на державно-приватному партнерстві.

При реалізації ПФІ-проектів, найбільш поширеною формою фінансування є проектне фінансування, відмінні риси якого наступні:

- Автономність: кожен проект передбачає розробку індивідуальної схеми фінансування.
- Використання компанії спеціального призначення (Special Purpose Vehicle, SPV), що створюється спеціально для реалізації проекту, залучення фінансування і подальшого виконання зобов'язань приватного бізнесу у рамках проекту.
- Сума позикових коштів значно перевищує власний капітал приватного інвестора. У більшості проектів ПФІ співвідношення залучених коштів для реалізації проекту до власного капіталу приватного інвестора складає 90:10 або, навіть, 95:5.
- При проектному фінансуванні банки виступають активними учасниками ПФІ-проектів, у тому числі на стадії конкурсних процедур, самостійно контролюють концесіонера, мають додаткові права, що надаються державою (поручительство або запоруку або державні гарантії).
- Основним забезпеченням для банків є грошові потоки за проектом. При аналізі перспектив повернення кредитних коштів кредитор оцінює не поточні, а майбутні прибутки приватного інвестора від реалізації, при цьому додатково застосовуються і механізми забезпечення (запорука, поручительство, державні гарантії).
- Договірна структура при проектному фінансуванні відрізняється особливою складністю і зазвичай включає великий пакет договорів (напр. основний договір, кредитні договори, пряма угода з фінансуючими організаціями; угода з незалежним інженером, угода з незалежним аудитором; договори по забезпеченню, договір відносно банківських рахунків; договори страхування, пряма угода з генеральним підрядником; підрядні договори; договір про надання земельних ділянок, тощо).

Окрім активного використання позикового капіталу, для фінансування ПФІ-проектів можуть також використовуватись інші схеми, такі як надання державних субсидій та грантів, випуск облігацій, створення спільних підприємств за участю державного і приватного сектора, пряме фінансування з боку держави виконна окремих робіт та послуг.

## Основні способи фінансування ПФІ-проектів

Тип фінансування	Частота використання
Банківське кредитування	Часто
Власний капітал приватного інвестора	Часто
Облігації	Час від часу
Позики від акціонерів	Час від часу
Мезанинне фінансування	Дуже рідко

Джерело: *Policy, finance & management for public-private partnerships / edited by Akintola Akintoye and Matthias Beck. Wiley & Blackwell, 2009 – p.10.*

В науковій літературі можна знайти наступні *переваги* від реалізації ПФІ-проектів:

1. Деретуляція. Завдяки залученню приватного сектору, зменшується кількість проектів, що реалізовувалися під контролем державних органів [5].

2. Зменшення строків реалізації проекту. Як свідчить досвід Великої Британії, залучення приватного сектору до реалізації проектів дозволяє скоротити терміни реалізації. 80% проектів з ПФІ були завершені вчасно і в межах бюджету, в той час коли при традиційних формах реалізації проектів через державні закупівлі цей показник складає близько 30%. [5]. Проекти починають "працювати" вчасно, оскільки приватний інвестор зацікавлений в тому щоб швидше їх запустити, щоб вони якнайшвидше почали окупатися і приносити прибуток.

3. Зменшення собівартості проектів. Приватний інвестор краще розуміє загальну вартість надання тих або інших послуг. Приватний визначає вартість послуг, яка включає як витрати на будівництво. При цьому, загальна собівартість проектів, що реалізуються за участю ПФІ має бути нижча за традиційні форми оскільки це є обов'язковою вимогою для застосування цієї моделі. [12]

4. Передача від держави до приватного сектору більшості ризиків, що пов'язані з реалізацією проектів.

5. Понижений тиск на державний бюджет, особливо на початковому етапі. Реалізація проектів на умовах ПФІ дозволяє більш ефективно використовувати державні кошти за рахунок як відсрочення платежів, так і скорочення собівартості проекту

6. Розширення ринків збуту. Приватні компанії розглядають можливість співпраці з державним сектором з метою розширення ринків збуту.

7. Гарантований дохід. Цілий ряд приватних компаній зацікавлені у реалізації спільних проектів з державою через те, що такі проекти дають стабільний, багаторічний прибуток. При цьому, як свідчить досвід Великої Британії, по деяким проектам норма прибутку, яку отримують приватні інвестори, досягає досить високого рівня. Це пов'язано з тим, що наявність держави в якості партнера та гарантованого ринку збуту дозволяє таким компаніям залучити «довгі» гроші на дуже привабливих умовах. [13, 10]

8. Інноваційні підходи до роботи та надання послуг. Бізнес в значно більшій мірі, ніж держава, має мобільність, швидкість ухвалення рішень, здатність до нововведень, використання технічних і технологічних змін. Державний інвестор визначає, яка саме послуга буде надаватися, а приватний інвестор визначає чи можливо використання інновацій. Враховуючи те, що на приватну компанію покладаються функції експлуатації активу, а джерелом повернення інвестиції виступає операційний дохід протягом тривалого періоду часу, інвестор буде перш за все зацікавлений в використанні сучасних технологій, направлених на мінімізацію затрат у довготривалому періоді часу.

9. Покращена якість надання послуг. Контроль якості робіт істотно посилюється завдяки додатковому контролю з боку інвестора, якому після закінчення будівництва надається право на платну експлуатацію об'єкту. Оскільки інвестор повертає гроші поступово, у інвестора є зацікавленість в тому, щоб покращувати якість послуг та забезпечувати високий рівень стандартів, оскільки від цього залежить його кінцевий прибуток, плюс якщо будуть виявлені які-небудь недоліки він вимушений буде самостійно їх усунути.

Незважаючи на безліч переваг, реалізація ПФІ-проектів має і певні недоліки.

1. Високі транзакційні витрати

Через великі транзакційні витрати, на даний час розглядаються тільки проекти понад 20 млн. фунтів стерлінгів. Це значно обмежує коло проектів, що підпадає під можливість використання даної моделі державно-приватного партнерства. Крім того, держава самостійно може залучити позиковий капітал на більш вигідних умовах, ніж коли використовує схему ПФІ за участю приватних компаній. [6].

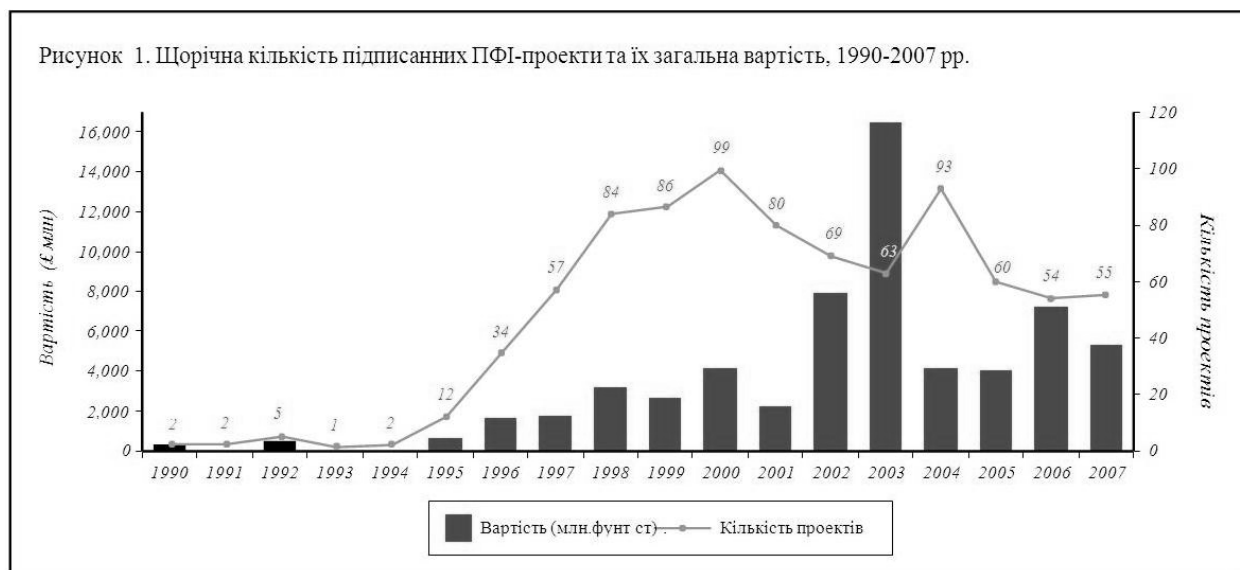
2. Довгий переговорний процес

Переговори з учасниками та структурізація ПФІ-проекту є складним процесом, що призводить не тільки до високих транзакційних витрат, але й потребує багато часу [9].

3. Невдалі партнерства. У разі, якщо приватний інвестор виявиться нездатним виконати взяті зобов'язання, то втрати держави можуть необмежуватися транзакційними витратами, витратами на отримання дозволів та ухвалення та іншими прямими витратами. У світовій практиці вже накопичилося немало негативного досвіду пов'язаного з великими виплатами з державного бюджету при достроковому розірванні концесійних угод, а також по кредитним угодам, за якими держава виступає в якості поручителя або гаранта [13, 13].

В цілому, дана форма взаємодії держави та бізнесу за останні 20 років себе добре зарекомендувала. У 2006 році Агентство PUK провело дослідження реалізованих проектів, результати якого були наступні: 96% проектів були реалізовані, при наймі, задовільно, 66% - добре чи дуже добре, рівень послуг за 89% проектів ПФІ-проектів досяг або майже досяг запланованого рівня, близько 80% споживачів завжди або майже завжди були задоволені рівнем послуг, які вони отримували по ПФІ-проектам, 80% респондентів вважали, що запрований механізм фінансової підтримки з боку держави був достатнім та ефективним.

Всього, з 1990 по 2007 рік було укладено 858 договорів загальною вартістю близько 60 млрд. фунтов. (див. Рисунок 1) Щорічно укладається 50-90 нових угод. За даними британського уряду, такі проекти забезпечують 17% економії для бюджету країни [10].



Джерело: PUK Projects Database

В 2008-2009 роках щорічна кількість проектів не перевищувала 30, а щорічна загальна вартість досягала відмітки 4-6 млрд. фунтів. Криза негативно вплинула і на вартість позикового капіталу (див. Таблицю 2).

Таблиця 2. Порівняння відсоткових ставок по ПФІ-проектам

	Стандартні проекти		Великі проекти		
	До кризи	Після кризи	до кризи	після кризи	
	Звичайні проекти (2007)	Школа (2009)	FSTA (Март 2008)	GMW (Апр. 2009)	M25 (Май 2009)
Рівень проектного ризику	Різний	Низький	Високий/серед.	Високий	Середній
Відсоткова маржа (%)	0.79	2.51	1-1.15	3.25-4.50	2.5-3.5
Загальна вартість боргу (%)	5.9	6.9	5.9-6.1	7.7-8.91	6.9-7.9
Зростання після кризи (Мінімум)(%)	-	+18	-	+31	+17

**Примітки**

- Індикативний рівень проектного ризику показує, що проекти не можуть прямо порівнюватися. Різниця в розмірі маржі частково відображає це.
- Розмір позикових грошей по проекту FSTA (проект будівництва літака-заправника нового покоління) - £2.5 млрд., по проекту GMW (Новий мусоропереробний завод у Манчестері) - £582 млн, по проекту M25 (проект будівництва нової дороги M25 Лондон-Уотфорд) - £1.0 млрд.

Джерела: KPMG і National Audit Office.

Треба зазначити, що модель державно-приватного співробітництва у формі ПФІ постійно удосконалюється. На даний час, робота ведеться по наступним напрямкам:

- Перехід від великих централізованих проектів за участю держави на регіональний і муніципальний рівні (освіта, охорона здоров'я, громадські будівлі, житлово-комунальне господарство переробка відходів, тощо).

- Яскраво виражена тенденція переходу від реалізації окремих проектів до впровадження комплексних інвестиційних програм.

- Удосконалення методологічного інструментарію.

Усе вижезазначене свідчить про ефективність розроблено механізму ПФІ. Різноманітність видів, форм і сфер застосування державно-приватного партнерства у формі ПФІ роблять його універсальним інструментом

для вирішення цілого ряду довгострокових завдань - від створення і розвитку інфраструктури до рішення розробки і адаптації нових перспективних технологій.

**Висновки.** У сучасних умовах держава почала розробляти ефективні схеми взаємодії державного і приватного капіталів з урахуванням різноманітного досвіду Заходу в сфері державно-приватного партнерства. На наш погляд, одним із найбільш дієвих механізмів співпраці держави та бізнесу в Україні може стати механізм, що базується на моделі «приватної фінансової ініціативи», яка добре зарекомендувала себе в Великобританії. Звичайно, дану модель не доречно просто скопіювати, її необхідно адаптувати до відчизняних особливостей і реалій, щод забезпечити її ефективне впровадження.

При цьому, необхідно враховувати наступні основні проблеми, що перешкоджають розповсюдженню державно-приватного партнерства на Україні.

Причини слабого розвитку державно-приватного партнерства в Україні полягають у невпевненості інвесторів щодо вкладення своїх коштів у інвестиційні проекти із-за великих ризиків щодо їх реалізації.

У нашій країні спостерігається нерозуміння його принципів, неврегульовано умови проведення відповідних конкурсів, відсутні механізми моніторингу та контролю.

У законодавстві відносно приватно-державного партнерства є певні пропуски. Зокрема, потрібна ясна юридична позиція відносно власності, структури оподаткування і регулювання потенційних конфліктів інтересів. Воно повинне також встановити прийнятну структуру для прийняття державним сектором пов'язаних ризиком обов'язків.

Для ефективного функціонування системи приватно-державного партнерства на сьогодні необхідно забезпечити підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців. Велика увага повинна приділятися підвищенню професійного рівня "на місцях", здійсненню консультативної підтримки реалізації проектів на регіональному і муніципальному рівнях.

Існують проблеми з виконанням фінансових зобов'язань у довгострокових проектах. Держава не може гарантувати встановлення тарифів на рівні, який забезпечуватиме окупність інвестицій. До того ж у інвесторів є ризики зміни умов їх участі у проектах або одностороннього розірвання договору державою.

Без вирішення вищезазначених проблем, не можливо буде досягти намічених цілей та забезпечити ефективність співпраці держави та приватного сектору.

#### *Список використаних джерел.*

1. Варнавский В. Государственно-частное партнёрство: некоторые вопросы методологии // Вестник Института экономики РАН. - 2008. - №3. - С.17-33
2. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт. — [Электронный ресурс]. ([http://www.eatc.ru/rus/doc/id\\_71.book\\_1.php](http://www.eatc.ru/rus/doc/id_71.book_1.php))
3. Саванкова, Н. Е. Реализация проектов государственно-частного партнерства: Зарубежный опыт и российская практика: автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. экон. наук :08.00.14 /- М., 2009. - 27 с. - Библиогр.: с. 27(5 назв.)
4. 4.Arthur Andersen and Enterprise LSE. Value for Money Drivers In The Private Finance Initiative, Report commissioned by the Treasury Taskforce, January, available from the Treasury's website: treasury. – Arthur Andersen, 2000 – 23 p. ([projects.gov.uk/series\\_1/Andersen](http://projects.gov.uk/series_1/Andersen))
5. Birnie, J. Private Finance Initiative (PFI) – UK construction industry response. Journal of Construction Procurement, 1999 – No. 5(1), - 5–14.
6. Gaffney, D., Pollock, A.M., Price, D. and Shaoul, J. The politics of the Private Finance Initiative and the new NHS, British Medical Journal, 1999 – No. 319, - 249–253pp.
7. Her Majesty's Treasury. The Private Finance Initiative (PFI) Statistics: Signed projects list (online). -2007 Available from: [http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public\\_private\\_partnerships/ppp-pfistats.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp-pfistats.cfm)
8. International Financial Services PFI in the UK: Update. International Financial Services, London. -2006. – 12 p. (<http://www.ifsl.org.uk>)
9. Mustafa, A. Public-private partnership: an alternative institutional model for implementing the Private Finance Initiative in the provision of transport infrastructure. Journal of Project Finance, 1999. – No.5(1), - p. 64–79.
10. National Audit Office. Financing PFI projects in the credit crisis and the Treasury's response. TSO, 2010 – 37 p. ([www.tsoshop.co.uk](http://www.tsoshop.co.uk))
11. Partnerships UK (PUK) Report on Operational PFI Projects. PUK, London, - 2006 -18 p.
12. Private Finance Panel (PFP) Private Opportunity, Public Benefit: Progressing the Private Finance Initiative. HMSO, London. – 1995. - 27 p.
13. Policy, finance & management for public-private partnerships / edited by Akintola Akintoye and Matthias Beck. Wiley & Blackwell, 2009 – 469 p.
14. PPP SOLUTIONS Note: The U.K. Treasury Infrastructure Finance Unit: Supporting PPP Financing During the Global Liquidity Crisis. World Bank/IBRD - March 2010. – 8 p. (<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/PPP%20Solution%20Notes%20-%20UK%20Treasury.pdf>)