

Володимир Горин

д.е.н., професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ МОДЕЛІ PFI У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ ПОСТВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Сучасний період державотворення характеризується небаченими дотепер викликами, які постають перед економікою та суспільством нашої країни через багаторічну війну з росією, яка з 2022 року набула характеру повномасштабного вторгнення. Перспективи завершення активних бойових дій досі залишаються невизначеними, але вже сьогодні очевидно, що війна завдала країні колосальних руйнувань, призвела до безпрецедентних економічних та соціальних втрат, на подолання яких потрібні десятиліття. Внаслідок агресивного характеру війни, спрямованості ракетних ударів росії на руйнування цивільної інфраструктури та залякування мирного населення, особливо значних втрат зазнає соціальна сфера, яка покликана надавати громадянам життєво важливі суспільні послуги. Станом на другу половину 2024 року, кількість пошкоджених медичних закладів у нашій країні оцінювалась у понад 1,68 тис., 226 медичних установ – зруйновані вщент [7]. Водночас, за період з початку війни зруйновано більш, як 3,5 тис. закладів освіти, майже 400 з них повністю зруйновані [5].

Значні масштаби руйнування мережі закладів соціальної сфери звужують можливості органів місцевої влади щодо реалізації зобов'язань із забезпечення доступності найважливіших суспільних послуг, негативно позначаються на рівні та якості життя населення. Відновлення цієї соціальної інфраструктури потребує не тільки тривалого часу, але й значних коштів. За орієнтовними підрахунками, вартість відновлення знищених та пошкоджених у результаті бойових дій та ракетних атак закладів освіти складає майже 14 млрд дол. США [5], медичних закладів – понад 17 млрд дол. [7]. Очевидно, що зважаючи на гострий дефіцит бюджетних ресурсів, можливості уряду із самостійного фінансування проєктів відновлення зруйнованої інфраструктури обмежені. Це вимагає пошуку нових механізмів залучення ресурсів приватного сектору економіки та зовнішнього фінансування для реалізації програм регенерації соціальної сфери.

Світовою економічною наукою напрацьовано різні підходи до поєднання зусиль та фінансових ресурсів держави та інших суб'єктів економіки у реалізації заходів, що мають спільний інтерес. Серед них найбільше поширення отримав механізм публічно-приватного партнерства, що виявляється у багатьох формах економічної співпраці між органами публічної влади та бізнес-середовищем. У зарубіжній економічній науці публічно-приватне партнерство розглядають як «третій шлях» організації суспільного виробництва, коли традиційні два способи господарювання – продукування економічних благ на базі, відповідно, приватної чи публічної власності, виявляються недостатньо надійними. Публічно-приватне партнерство є ефективним способом залучення приватних капіталів до надання послуг, які традиційно розглядають як монополію держави. Поєднання у цьому

механізмі публічного та приватного інтересу дає можливість не тільки домогтися розширення доступності та підвищення якості важливих для суспільства благ, але й забезпечити необхідну ефективність використання коштів, які партнери спрямовують на реалізацію спільних проєктів, розподілити ризики.

На думку С. Осборна, публічно-приватне партнерство є одним із найбільш ефективних механізмів не тільки економічної, але й соціальної політики, адже в його основу покладені такі переваги: ефект синергії, коли партнерські зусилля держави та бізнесу дають кращий спільний результат, ніж який можна отримати окремо; ефективне лідерство, коли партнери у реалізацію проєкту додають свої сильні якості (знання, досвід та ін.), беруть на себе лідерство на певних етапах його виконання; соціальний ефект, який полягає у творенні цінності для громади [1]. Цю позицію поділяє П. Вайанкур-Розено, яка до ключових переваг публічно-приватного партнерства зараховує: внесення до практики управління публічним сектором ринкової дисципліни; дієвість у якості інструмента конверсії проблеми, що пов'язана із наданням публічної послуги; моральну регенерацію як ефект, який справляє це партнерство на його учасників [4].

За період використання публічно-приватного партнерства напрацьовано кілька його моделей, що відрізняються умовами взаємодії між державою та приватним партнером, розподілом ризиків, відповідальності, іншими аспектами. Особливого розвитку набули такі форми партнерства, які передбачають передачу державних або муніципальних активів на умовах оренди/лізингу, оперативного управління приватним структурам. Внесок приватного партнера передбачає фінансування модернізації та розширення основних фондів об'єкта партнерства, застосування власного організаційного та кадрового потенціалу для підвищення ефективності його функціонування з метою більш якісного надання суспільних благ. Проблемним у застосуванні цих моделей публічно-приватного партнерства у вітчизняній практиці є те, що вони передбачають суттєвий початковий внесок держави у формі майна чи фінансових ресурсів, що для вирішення проблеми відновлення зруйнованої соціальної інфраструктури в умовах повномасштабної війни та складної ситуації в економіці є неприйнятним. Це вимагає пошуку нових моделей публічно-приватного партнерства, які б передбачали мінімізацію чи відстрочення фінансового внеску держави, натомість покладання основного фінансового навантаження з реалізації проєкту на приватного партнера.

Враховуючи зазначені обставини, вагомі перспективи застосування має модель Приватної фінансової ініціативи (Private Finance Initiative), впроваджена вперше у Великобританії та в подальшому запозичена в інші країни Європи. PFI є окремою формою публічно-приватного партнерства, яка передбачає передачу до приватного партнера повноважень з проєктування, будівництва, фінансування і експлуатації об'єкта, який продукує суспільно важливі блага. Приватна сторона також покладає на себе усі ризики, пов'язані з будівництвом і обслуговуванням об'єкта партнерства, забезпечує оперативне управління. Повернення приватному партнеру вкладених у проєкт інвестицій може здійснюватись у різний спосіб: за рахунок плати за блага, які продукує об'єкт партнерства; за рахунок бюджетних виплат впродовж тривалого періоду.

Ключовою перевагою моделі PFI є те, що вона не передбачає вкладання державних коштів у проєкт на етап його будівництва та експлуатації. Завдяки цьому уряд має можливість вирішувати важливі суспільні проблеми в поточному періоді, відклавши терміни своєї фінансової участі на майбутнє. Поряд з цим, PFI створює конкуренцію між приватними компаніями за участь у партнерстві, адже це гарантує приватному партнеру сталий грошовий потік у майбутньому, коли держава буде впродовж тривалого часу сплачувати так звану «унітарну плату» для відшкодування вкладених інвестицій. Цей платіж об'єднує не тільки витрати на будівництво об'єкта партнерства, а також витрати на оперативне управління ним, технічне обслуговування та надання суспільних благ. Іншою перевагою PFI є те, що вона вберігає публічний сектор від затримок термінів реалізації проєкту, перевищення бюджету, неефективності використання коштів при будівництві, оскільки приватний партнер особисто зацікавлений у швидкому введенні об'єкта партнерства в експлуатацію з дотриманням вимог щодо вартості. Держава також має можливість контролювати дотримання стандартів будівництва і надання послуг, передбачених контрактом.

Впровадження моделі PFI дало можливість уряду Великобританії значно активізувати інвестиційні процеси, залучити близько 56 млрд ф. ст. приватних ресурсів для реалізації понад 700 інвестиційних проєктів у публічному секторі. У системі NHS (Національної служби здоров'я) використання PFI забезпечило прискорення темпів розвитку мережі медичних установ вчетверо [3]. Іншими сферами застосування моделі PFI стали будівництво закладів освіти, розвиток транспортної, комунальної та спортивної інфраструктури, реалізація проєктів з управління побутовими відходами. Разом з тим, з 2018 року укладання нових контрактів PFI було припинено, а уряд зосередив увагу на завершенні існуючих угод. Причиною такого кроку стало зростання критики моделі PFI за її високу вартість та перекладання боргів на майбутні покоління. Противники цієї моделі публічно-приватного партнерства характеризували її як «бухгалтерський трюк» для зменшення потреби у запозиченнях, а також вказували на неприйнятність перекладання фінансового тягаря на майбутні покоління [2].

Незважаючи на певні критичні моменти PFI, переваги використання цієї моделі публічно-приватного партнерства при відновленні в Україні соціальної інфраструктури пов'язані з такими аргументами: по-перше, враховуючи високий рівень марнотратства державних коштів та низьку ефективність діяльності органів публічної влади, залучення приватних капіталів та управлінських технологій до відбудови зруйнованих війною закладів соціальної сфери дасть можливість у короткі строки створити умови для надання суспільно важливих послуг освіти, охорони здоров'я для населення на територіях, що зазнали російської агресії; по-друге, хоча зауваження щодо подібності моделі PFI з борговим фінансуванням суспільних потреб мають певні підстави, нарощування обсягу боргових зобов'язань уряду за наявності критичних показників боргової безпеки може спричинити падіння кредитних рейтингів України та закрити для неї міжнародні ринки позикового капіталу; по-третє, в умовах продовження повномасштабної війни і поглиблення труднощів із забезпеченням належного

фінансування потреб оборони, відволікати кошти зі сфери публічних фінансів на проєкти відновлення інфраструктури не тільки недоречно, але й неможливо (у цьому випадку модель PFI є реальним способом відкласти терміни фінансування проєктів розвитку на період післявоєнної стабілізації та зростання національної економіки).

Однак, умовою ефективного впровадження в Україні моделі PFI є увага до протидії можливим корупційним ризикам, які можуть нівелювати корисний ефект від її використання. Зокрема, важливо забезпечити транспарентність при формуванні витрат на реалізацію інвестиційних проєктів для уникнення їхнього завищення, що може стати джерелом фіскальних ризиків для держави. Також потребує вирішення проблема належного контролю за дотриманням стандартів безпеки та якості послуг при управлінні проєктами (що було одним із головних аргументів критиків моделі у Великобританії). Попри це, механізм PFI, одним із головних моментів якого є можливість держави визначати вимоги до кількісних і якісних параметрів проєкту, а також контролювати їхнє дотримання через зв'язок із розмірами бюджетних виплат), що відкриває перед Україною перспективи відновлення соціальної інфраструктури на якісно іншому технологічному рівні, із дотриманням вимог енергоефективного проєктування [6]. Це дасть можливість поступово перетворити соціальну сферу на менш ресурсовитратну (зменшити витрати на діяльність закладів), більш екологічну (екологічно нейтральну) та ергономічну (комфортну для споживачів відповідних благ).

Список використаних джерел:

1. Osborne S. (Eds.). *Public-Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective*. 1st Edition. London: Routledge, 2000.
2. PFI and PF2 projects: 2023 Summary Data. HM Treasury. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/pfi-and-pf2-projects-2023-summary-data>
3. PFI Centre of Excellence. HM Treasury. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/public-private-partnerships>
4. Vaillancourt Rosenau P. (Eds.). *Public-Private Policy Partnerships*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000. 256 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/231843177_Public-Private_Policy_Partnerships_Edited_by_Pauline_Vaillancourt_Rosenau_Cambridge_MA_MIT_Press_2000_256p_4500_cloth_1995_paper
5. В Україні внаслідок війни повністю зруйновані 400 закладів освіти. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3832111-v-ukraini-vnaslidok-vijni-povnistu-zrujnovani-400-zakladiv-osviti.html>
6. Крупка М. І., Горин В. П. Напрями застосування механізму ДПП у сфері вищої освіти у контексті подолання наслідків збройної агресії проти України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 13. С. 5-12. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/48271>
7. Понад 1900 медзакладів в Україні пошкоджено обстрілами, 226 – зруйновано вщент. Антикризисний медіа-центр. URL: <https://acmc.ua/ponad-1900-medzakladiv-v-ukrayini-poshkodzheni-obstrilamy-226-zrujnovano-vshhent/>