

14. Kojima K. Direct Foreign Investment: A Japanese Model of Multinational Business Operations / Kojima K. – London: Croom Helm., 1978.
15. Vernon R. International investment and international trade in the product cycle / R. Vernon // Quarterly Journal of Economics. – 80 (May). – 1966. – P.190-207.
16. Rudenko-Sudarieva L. Processes of globalizations and transnationalizations / Larysa Rudenko-Sudarieva, Oleh Mozhovyi, Denys Hurto. // Journal of European Economy. Theoretical and methodological approach to comprehensive evaluation (part 2): Publication of Ternopil National Economic University. – 2010. – № 3. – P. 271-296.
17. Руденко-Сударєва Л.В. Переваги і ризики транснаціоналізації економічного розвитку України / Л.В. Руденко-Сударєва // Національна безпека: український вимір: щокв. наук. зб.: Рада нац. безпеки і оборони України; Ін-т пробл. нац. безпеки; редкол.: Горбулін В. П. (голов. ред.) [та ін.]. – К., 2008. – Вип.1 (20-21). – С. 58-68.
18. Руденко-Сударєва Л.В. Методика економічної оцінки глобальних процесів / Л.В. Руденко-Сударєва, О.М. Мозговий, Д.О. Гуртов; за ред. д.е.н., проф. Л.В. Руденко-Сударєвої. – К.: КП "Редакція", 2010 – 192 с.

УДК 330.15

Стасюк В.В.,
аспірант¹

Луцький національний технічний університет

СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ КОМУНАЛЬНОГО ВОДОПОСТАЧАННЯ: ОСНОВНІ ФОРМИ СПІВПРАЦІ

Постановка проблеми. Потреби в якнайшвидшій реконструкції та оперативному відновленні основних засобів підприємств комунального водопостачання (КВ) вимагають термінового перегляду інвестиційної політики в цій підгалузі житлово-комунального господарства (ЖКГ). Традиційні джерела фінансування в неї у вигляді капітальних інвестицій (кошти місцевих бюджетів і власні кошти підприємств) на сьогоднішній день не дають змоги навіть частково поліпшити складну економічну ситуацію. Тобто, підприємства підгалузі неспроможні за власні кошти здійснити фінансування програм комплексного технічного переоснащення, а часткове й епізодичне переобладнання окремих об'єктів не вирішує проблеми не те що здешевлення вартості послуг водопостачання, а хоча б утримання їх на стабільному рівні. Варіантом вирішення проблеми може служити залучення приватного сектору, однак, зроблені на сьогоднішній день кроки уряду у цьому напрямі не дали поки що наглядних результатів внаслідок неспроможності його дій і зволікання з вирішенням ряду назрілих питань стосовно відповідного реформування галузі.

Крім того, оскільки у сфері КВ політичні міркування часто переважають над економічною доцільністю, тарифи на послуги не містять інвестиційного складника (в них не закладається можливість отримання доходу на інвестиції), а інформація про стан основних фондів водопостачальних підприємств носить неповний (а часто й суперечливий) характер, то вибір для таких умов господарювання науково обґрунтованої, раціональної форми залучення приватного сектору (створення державно-приватного партнерства (ДПП)) є актуальним науковим завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впровадження ДПП у сферу комунальної власності постійно перебувають в центрі уваги багатьох вітчизняних науковців, серед них Мамонова В.В., Павлюк К.В., Хвесик М.А., Голян В.А., Степанова О.В., Павлюк А.П., Димченко О.В. та інші. Ними розглянуто ефективність використання різноманітних форм ДПП у ЖКГ країни, визначено недоліки законодавчих актів у цій сфері, запропоновано шляхи вирішення назрілих проблем. Однак конкретних рекомендацій (їх детального обґрунтування) стосовно вибору певної форми (форм) ДПП для сфери КВ з врахуванням специфіки економічного (на фоні політичного) стану цієї підгалузі на сьогоднішній день у працях названих науковців виявити не вдалося.

Постановка завдання. Мета статті – на основі вітчизняного та зарубіжного досвіду виявити й обґрунтувати ті форми ДПП, які доцільно імплементувати у сферу КВ в умовах економічної та політичної кризи в державі.

¹ Науковий керівник: Голян В.А. – д.е.н., професор

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативно-правова база щодо порядку відшкодування витрат підприємств водопровідно-каналізаційного господарства не дозволяє забезпечити необхідні обсяги капітального ремонту, реконструкції та відновлення зношених трубопровідних мереж, насосного обладнання, фільтрувальних пристроїв, а також використання сучасних технологій очищення та знезаражування питної води. Така ситуація вимагає термінового інвестування величезних коштів на її виправлення.

Капітальні інвестиції у КВ можна здійснювати за рахунок коштів місцевих бюджетів, власних коштів підприємств і залучених інвестицій. На даний момент найбільше інвестицій в основні фонди вносять самі підприємства. Однак, низька рентабельність (часто й збитковість) істотно обмежує їх фінансові можливості.

Одними із найвагоміших джерел надходження коштів у підгалузь виступають на сьогодні позики міжнародних організацій. В якості прикладів можна навести проекти Європейського банку реконструкції та розвитку: План середньострокових заходів у секторі муніципальної та екологічної інфраструктури України та Програму інвестицій і розвитку системи водопостачання та очищення води Запоріжжя (інвестиції за якою становлять 42 млн. доларів США), а також проект Світового банку "Модернізація систем водопостачання та водовідведення Львова" (інвестиції становлять 40,8 млн. доларів США) [1, с.29]. Однак, деструктивні внутрішньої політики держави (згубно відображаючись на економічній діяльності всіх галузей національного господарства) гальмують подальший розвиток подібної співпраці із міжнародними фінансовими організаціями.

Очевидно, що лише шляхом створення сприятливих умов для налагодження та розвитку економічно-вигідних партнерських стосунків між комунальними підприємствами та підприємницькими структурами можна досягнути певних позитивних зрушень у КВ. При цьому гарантування соціального захисту інвестора (виражене через відсутність впливу соціально-політичної кон'юнктури на процес формування тарифів) та прибутковості наданих інвестицій є обов'язковими передумовами такої співпраці.

Надзвичайно важливим і відповідальним етапом, від якого в значній мірі залежить успіх запровадження в цілому ДПП у сфері КВ, є вибір його форми. При цьому вибір цей повинен супроводжуватись ґрунтовним аналізом низки супутніх впровадженню партнерства чинників, зокрема: наявності чіткого регуляторного середовища; наявності детальної інформації про технічний стан водопровідних мереж; наявності підтримки певних груп інтересів. Стосовно першого з них, то це стосується як загальних законодавчих актів стосовно ДПП, так і галузевого законодавства та спеціальних нормативних документів, зокрема і тих, які регулюють стандарти якості води. Особливу чіткість, стійкість та однозначність повинні мати положення стосовно тарифоутворення на послуги КВ, а також має забезпечуватись оперативна можливість внесення змін до законодавчих і нормативних актів у випадку виникнення необхідності.

Другий чинник (наявність детальної інформації про технічний стан мереж водопостачання) в значній мірі впливає на обсяги інвестицій та тривалість партнерства. Третій чинник (наявність підтримки певних груп інтересів) стратегічно важливий, оскільки досягнення вдалого компромісу між прибічниками створення ДПП та їх опонентами в значній мірі служить запорукою успіху заходу в цілому (перш за все за рахунок запобігання виникненню супротиву ДПП на етапах його реалізації).

Досвід співпраці з приватним сектором у сфері водопостачання [2-5; 6, с.81; 7; 8, с.231; 9, с.103-119; 10, с.67] свідчить, що формами ДПП, які доцільно впроваджувати та розвивати у КВ держави (як країни, що розвивається) із нестабільним політичним та економічним кліматом, є оренда, концесія та договір про передачу в управління. В рамках договору про оренду управління водопостачальним підприємством передається приватному оператору (орендарю), однак основні засоби продовжують залишатись у комунальній власності. Тобто орган місцевого самоврядування, володіючи активами, відповідає за масштабні ремонтні роботи, обслуговування боргу, покриття витрат та нові інвестиції.

Орендар несе відповідальність за ефективну експлуатацію і належне технічне обслуговування основних засобів підприємства, виставлення рахунків та інвестиції на утримання і модернізацію окремих активів (електромеханічного обладнання, локальних частин водопровідних мереж тощо), виконує дорадчі функції для органів місцевого самоврядування з питань подальшого інвестування та використання інвестиційних надходжень. Оплата його діяльності ґрунтується на обсягах проданої води (передача комерційних ризиків) і не пов'язана безпосередньо із тарифом на неї. Тобто, оператор не акцентує особливої уваги на занижених для малозабезпечених верств населення тарифах і навіть може бути зацікавленим у збільшенні кількості приватних підключень (безумовно, за винятком ситуацій вододефіциту). В зоні його постійної уваги знаходиться питання фінансової спроможності комунальної/державної сторони покриття понесених ним витрат на розширення мереж для досягнення кінцевої мети співпраці – підвищення ефективності роботи підприємства та покращення якості надаваних послуг.

При такій формі організації ДПП регуляторне середовище повинне забезпечувати високу здатність контролю за виконанням зобов'язань, інформація про стан водопровідних мереж має бути

надійною та якісною, рівень підтримки груп інтересів (як і політична підтримка) – в діапазоні від помірному до високого. Стосовно тарифів, то вони обов'язково повинні покривати понесені витрати.

У випадку концесії приватний оператор не лише використовує активи водопостачального підприємства, але й несе відповідальність за інвестиційний сектор, включаючи розширення мереж та фінансування нових об'єктів інфраструктури, передбачених договором. Він несе відповідальність за експлуатацію підприємства та отримує свій прибуток із доходів від його діяльності. Договір концесії може зобов'язувати концесіонера досягати окремих конкретних цілей, наприклад, підключення певної кількості нових споживачів води. Тобто, приватний оператор може бути навіть зацікавленим у такому напрямі розвитку підприємства, але за умови, що понесені витрати мають бути обов'язково покриті отриманими доходами. Однак, при концесії вартість послуг водопостачання тісно пов'язана з тарифами на них, тому широке надання послуг малозабезпеченим верствам населення за тарифами, нижчими за їх собівартість, чинить негативний вплив на діяльність підприємства.

Регуляторне середовище під час концесії повинне бути спроможним до регуляторних і координаційних впливів, інформація про технічний стан систем водопостачання – повною та точною, а рівень підтримки груп інтересів має бути тільки високим. Необхідно, щоб тарифи обов'язково покривали понесені концесіонером витрати.

Однак мережі водопостачання потребують значно більших інвестицій, ніж інші види комунальних мереж. Високі первинні затрати обумовлюють тривалий період амортизації, що, у свою чергу, вимагає оптимальної стабільності отримання доходів. При цьому віддача інвестицій з надання послуг водопостачання зазвичай невисока. Окреслені особливості галузі обумовлюють особливу вразливість приватних операторів до зміни інвестиційного клімату та до рівня ризиків. Все це становить перешкоду для використання перерахованих вище форм ДПП у галузі водопостачання не лише в Україні, але і в інших країнах світу, а особливо тих, що розвиваються. Адже, наприклад, згідно договору про концесію приватний оператор забезпечує управління, експлуатацію, технічне обслуговування та інвестиції в комунальне підприємство. Однак крім ризиків, пов'язаних із проектом (ризиком експлуатації та інвестицій) він часто безпосередньо або опосередковано бере на себе ризики державної/комунальної сторони (пов'язані із змінами політичної ситуації, нормативно-правовими змінами тощо). В Україні, на кшталт інших країн, що розвиваються, правове поле недостатньо стабільне. Тобто приватний оператор опиняється в ситуації невпевненості стосовно повернення внесених ним інвестицій через неможливість спрогнозувати тарифи і таким чином передбачити майбутні витрати та доходи. Фінансовий ризик для приватного оператора в таких умовах господарювання надзвичайно високий.

Крім того, потрібно враховувати сприйняття/несприйняття населенням (як споживачем послуг) факту запровадження ДПП у сферу КВ. Адже, по-перше, участь приватного оператора на ринку КВ часто означає підняття тарифів для забезпечення повного покриття понесених ним витрат; по-друге, відсутність гарантій надання послуг малозабезпеченим верствам населення за помірну (або існуючу до впровадження ДПП) плату (особливо враховуючи інтенсивне зростання цього соціального прошарку на сьогоднішній день в Україні); по-третє, можлива недостатня прозорість прийняття рішення про залучення приватного оператора (або й повна непрозорість) можуть спровокувати несприйняття населенням державно-приватних форм господарювання в КВ.

У цьому контексті потрібна така форма ДПП, яка позбавлена перерахованих вище недоліків і котра можлива до імплементації у водопровідно-каналізаційне господарство країни без особливих проявів соціального несприйняття. Зарубіжний досвід [2-5] свідчить, що найбільш оптимальною формою залучення приватного оператора на ринок водопостачання в умовах політичної та економічної нестабільності є договір про передачу в управління. У рамках цього договору муніципалітет передає приватному оператору на термін від 3 до 5 років відповідальність за експлуатацію та технічне обслуговування комунального підприємства з водопостачання. Кваліфікована команда, сформована приватним оператором, займає на цьому підприємстві керівні позиції для управління його діяльністю. Приватний оператор приймає оперативні рішення в поточній роботі, не несучи ніяких комерційних ризиків. Крім того, він не має юридичного зв'язку зі споживачем послуг та не здійснює жодних інвестицій у підприємство.

Договір про передачу в управління дозволяє покращити ефективність управління водопостачальним підприємством. За ним приватний оператор передає державному/комунальному сектору вміння та методи роботи для якіснішого управління мережами та наявними ресурсами (наприклад, щодо забезпечення належного водопостачання, захисту навколишнього середовища та ін.) з метою оптимізації параметрів якості/вартість (тобто забезпечення високих показників якості надаваних послуг при зменшенні затрат на них).

За умовами такого ДПП надані оператором послуги з управління оцінюються у вигляді фіксованої оплати. Оскільки прямі впливи на зацікавленість оператора щодо зростання ефективності роботи підприємства відсутні, то використовуються опосередковані – наприклад, частина оплати може бути нарахована за показниками ефективності роботи підприємства: зменшенням обсягів неврахованих витрат води, покращенням рівня покриття витрат тощо, що заздалегідь обумовлюється

в договорі. Договори про передачу в управління використовуються в основному у випадках необхідності швидкого підвищення технічної спроможності водопостачального підприємства та запровадження більш ефективного управління ним. Їх також можна використовувати як попередній етап для залучення інших, більш глибоких, форм ДПП на ринок водопостачання: оренди, концесії тощо.

Регуляторне середовище у випадку впровадження договору про передачу в управління повинне забезпечувати спроможність до контролю за виконанням середнього рівня, інформація про технічний стан мереж має бути достатньою для забезпечення можливості встановлення стимулів, підтримки груп інтересів достатньо помірної, а покриття тарифів на послуги бажане, але не обов'язкове.

При цьому варто відмітити, що в якості приватних партнерів у такій формі ДПП можуть виступати як міжнародні приватні оператори, так і місцеві. В рамках договорів про передачу в управління для місцевих операторів зазвичай перешкод значно менше, ніж у випадках укладання договорів про концесію чи оренду, однією з основних причин чого є відсутність вимог до наявності у операторів великих фінансових можливостей.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, в умовах, коли підприємства КВ відносяться до сфери природних монополій, рівень їх рентабельності низький, управлінська діяльність неефективна, а приватний сектор через високі політичні та комерційні ризики проявляє надзвичайно низьку ініціативу стосовно участі в ДПП, найбільш оптимальним варіантом, здатним підвищити ефективність роботи водопостачального підприємства, є укладання договорів на управління. При цьому вигода комунального сектору полягає в збереженні підприємства у його власності із одночасним набуттям знань та досвіду приватного партнера.

Однак, при всіх позитивних результатах такої співпраці стратегічні завдання комунального підприємства залишаються невирішеними. У таких умовах проблема фінансування інвестицій та модернізації водопровідних мереж потребує безпосередньої підтримки держави (наприклад, у вигляді позик за низькими відсотковими ставками, міжнародної допомоги тощо), а використання лише договорів на управління спроможне забезпечити підвищення ефективності роботи підприємств на нетривалий період.

Література

1. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України. Аналітична доповідь до проекту "Програма розробки політики "Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України". – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень. – 2005. – 59 с.
2. Gwenola Michel. Management contracts in developing countries [Електронний ресурс] / Michel Gwenola. – Режим доступу: <http://www.agroparistech.fr/IMG/pdf/syn08-eng-Michel.pdf>.
3. Коммунальная монополия: жилищно-коммунальное хозяйство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.expert.ua/articles/16/0/3948>.
4. Auriol Ammanuelle. Public Private Partnerships in Water and Electricity in Africa [Електронний ресурс] / Ammanuelle Auriol, Aymeric Blanc. – Режим доступу: http://www.neeo.univ-tlse.fr/1594/1/ppp_africa.pdf.
5. Marin Philippe. Public-Private Partnership for Urban Water Utilities. A Review of Experiences in Developing Countries [Електронний ресурс] / Philippe Marin. – Режим доступу: <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/FINAL-PPPsforUrbanWaterUtilities-PhMarin.pdf>.
6. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Б. Винницький, М. Лендъел, Б. Онищук, П. Сегварі. – К. : "К.І.С.". – 2008. – 146 с.
7. Павлюк К.В., Степанова О.В. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/eprom/2010_49/st_49_26.pdf.
8. Панасенко И.В. Государственно-частное партнерство как форма современного управления жилищно-коммунальным комплексом / И.В. Панасенко // Вісник Донецького національного університету. Сер. В: Економіка і право. – 2009. – Вип. 1. – С. 228-236.
9. Участие частного сектора в инфраструктуре водоснабжения и водоотведения. Разработанный ОЭСР контрольный перечень действий публичной власти и гражданского общества. – ОЭСР, 2009. – 130 с.
10. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні / В.І. Торкатюк, О.В. Колосова, С.В. Кравцова, М.В. Грицаненко, С.А. Шевченко, Д.О. Брижаль // Комунальне господарство міст. – 2011. – № 100. – С. 64-70.