



ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 339.747:331.107.5

ФІНАНСОВА КРИЗА ТА ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО

ПИЛЬТЯЙ О., к. е. н., докторант кафедри фінансів КНТЕУ

Одним із найбільш важливих питань, що постають перед сучасною державою, є проблема довгострокового сталого економічного зростання, яка на фоні світової фінансово-економічної кризи 2007–2008 рр. лише загострилася. Незважаючи на багаторічні пошуки, відповідей на принципово важливі наукові питання щодо концепції, принципів, цілей та завдань, моделі та методів сталого економічного зростання на загальнодержавному рівні досі не сформовано. Таким чином, окреслення напрямів вирішення цієї проблеми є важливим науковим завданням.

Обраний напрям дослідження – державно-приватне партнерство (далі – ДПП) як чинник сталого довгострокового економічного зростання в умовах обмеженості фінансових ресурсів держави, спричинених кризою, – визначається найбільш сприятливим, на думку автора статті, поєднанням можливостей вивчення теоретичних та емпіричних аспектів цієї проблеми. ДПП – це "...співробітництво між державою... в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами – підприємцями (приватними партнерами)" [1, ст. 1].

Широке коло питань довгострокового соціально-економічного розвитку, вплив фінансової кризи на розвиток країни, а також окремі питання державно-приватного партнерства досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема І. Акімова, О. Барановський, В. Геєць, В. Варнавський, В. Ліхачов, С. Кацура, У. Еггерс, А. Корбачо, Дж. Стігліц та ін. [2–15]. Однак питання щодо впливу фінансової кризи на стале довгострокове економічне зростання та систему відносин ДПП, можливі наслідки такого впливу та шляхи розв'язання цієї проблеми, на жаль, досліджені недостатньо.

Метою статті є вивчення впливу фінансової кризи на систему відносин державно-приватного партнерства.

На початку ХХІ ст. світова економіка зіштовхнулася із кризою історичного масштабу, яка негативно позначилася на стані всіх країн світу. Однак питання про те, наскільки значним буде вплив кризи, як довго триватиме спричинена нею рецесія, і, найголовніше, – яким чином вона відіб'ється на майбутньому світової економіки, є предметом широкої дискусії серед економістів, що висуває низку питань щодо антикризових стратегій державної економічної політики та перспектив концепції сталого розвитку.

Активний розвиток світової економіки, який досить часто визначають терміном "глобалізація", не є історично новим явищем. "Перша хвиля" економічної глобалізації (свобода торгівлі, міграції, капіталу та фінансових ринків) припадає на 1870–1914 рр. і дуже нагадує, а в певних аспектах навіть перевершує, сучасну глобалізацію. Однак перша глобальна інтеграція різко обірвалася із початком Першої світової війни та подальшими Великою депресією та Другою світовою війною. Початок "другої хвилі" глобалізації датується вже 70-ми роками ХХ ст.

Таким чином, доцільно розглянути світові економічні кризи починаючи з 70-х років ХІХ ст. Кризи у розрізі національних економік досліджено у фундаментальних працях О. Медісона, Р. Барро та Х. Урсуа. Авторами узагальнено статистичні дані з економічного розвитку в 35 країнах світу [17; 18]. На прикладі цих країн можна простежити характер та особливості кризових явищ у економіці протягом більше ніж століття, а також виявити кілька важливих фактів. Кількість кризових подій (зокрема це стосується скорочення сукупного попиту та скорочення реального ВВП) істотно варіює, при цьому максимальна кількість криз припадає саме на періоди активної "глобалізації" (рис. 1). Використання статистичних методів дозволило визначити середньорічну ймовірність настання кризи (0.213) та середню тривалість цього процесу (близько 3.5 років).

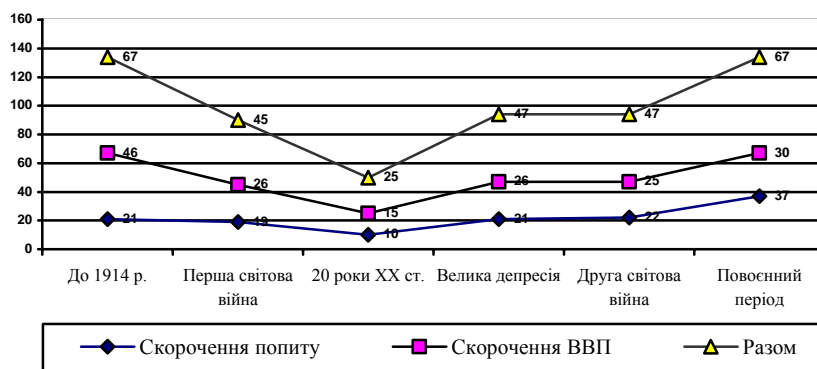


Рис. 1. Динаміка кризових подій у світовій економіці (1870–2000 рр.)

В емпіричному дослідженні 122 рецесій по 21 країні – члену ОЕСР за 1960–2007 рр. вдалося довести існування чіткої залежності між глибиною та тривалістю криз, коли взаємно накладаються проблеми економічних рецесій та фінансових ринків [9].

Найбільш цікавим висновком із цих досліджень є виявлення наростаючої тенденції концентрації кризових подій у двох основних аспектах:

- ступінь синхронізації економічних криз різних типів наростає, зокрема це стосується скорочення кредиту, курсів акцій і спадів цін на нерухомість;
- ступінь зануреності національних економік у кризи також зростає, що проявляється у поступовому збільшенні кількості країн, які переживають наслідки кожної наступної кризи.

Це дозволяє говорити про системний характер криз і пов'язаних із ними ризиків, джерелом яких виступає ринок, а наслідки перебирає на себе держава. Наприклад, за оцінками МВФ прямі втрати фінансового сектору від кризи 2007–2010 рр. прогножуються на рівні 3.4 трлн доларів США, а державні витрати на програми по боротьбі з кризою – 10.8 трлн доларів США (зокрема в розвинених країнах – 9.2 трлн доларів США, у країнах, що розвиваються – 1.6 трлн доларів США), тобто втричі більше [7]. Наслідками масштабних урядових витрат для платників податків світу стануть різке зростання дефіцитів державних бюджетів та збільшення державних заборгованостей. Така політика країн "великої двадцятки" спричинить зростання бюджетних дефіцитів (у 2010 р. досягнуть 5.1 % ВВП) та державного боргу (до 9 % від ВВП) [16].

У такому аспекті пряму фінансово-кредитну підтримку з боку держав та міжнародних організацій можна оцінити скоріше негативно, оскільки показники монетизації зростають поряд зі скороченням реального ВВП. На думку автора статті, подібна практика несумісна з антициклічними заходами, оскільки стабілізація фінансового сектору та активізація сукупного попиту не забезпечуються адекватними заходами щодо збільшення зайнятості, стимулювання заощаджень і підтримки реального сектору.

Ще один аспект цього дослідження може здатися дещо передчасним на тлі загальної економічної рецесії в Україні та світі. Йтиметься про стале, довгострокове та інтенсивне економічне зростання. Найбільш комплексно це питання висвітлено в "Доповіді про економічне зростання", підготованій Комісією з розвитку МБРР. У Доповіді узагальнено характерні ознаки економік країн, які спромоглися утримувати темпи зростання на рівні понад 7% упродовж більше ніж 25 років після Другої світової війни (табл. 1) [20]. Економіки п'яти країн (Гонконгу, Кореї, Мальти, Сінгапуру і Тайваню), продовжували швидко і стійко зростати навіть за умов криз 70-х, 80-х та 90-х років ХХ ст., аж до досягнення ними рівня доходів на душу населення економічно розвинених країн.

Таблиця 1

Довгострокове стає економічне зростання деяких країн після Другої світової війни [20]

Країна	Період швидкого зростання	Дохід на душу населення, доларів США	
		на початок періоду	2005 р.
Японія	1950–1983	3 500	39 600
Гонконг	1960–1997	3 100	29 900
Сінгапур	1967–2002	2 200	25 400
Тайвань	1965–2002	1 500	16 400
Корея	1960–2001	1 100	13 200
Мальта	1963–1994	1 100	9 600
Оман	1960–1999	950	9 000
Малайзія	1967–1997	790	4 400
Бразилія	1950–1980	960	4 000
Ботсвана	1960–2005	210	3 800
Таїланд	1960–1997	330	2 400
Китай	1961–2005	105	1 400
Індонезія	1966–1997	200	900

Для досягнення до 2050 р. середнього для країн ОЕСР рівня доходів на душу населення (при збереженні середньорічного темпу 2 %) країнам, що розвиваються, знадобиться зберігати максимальні темпи економічного приросту (рис. 2).

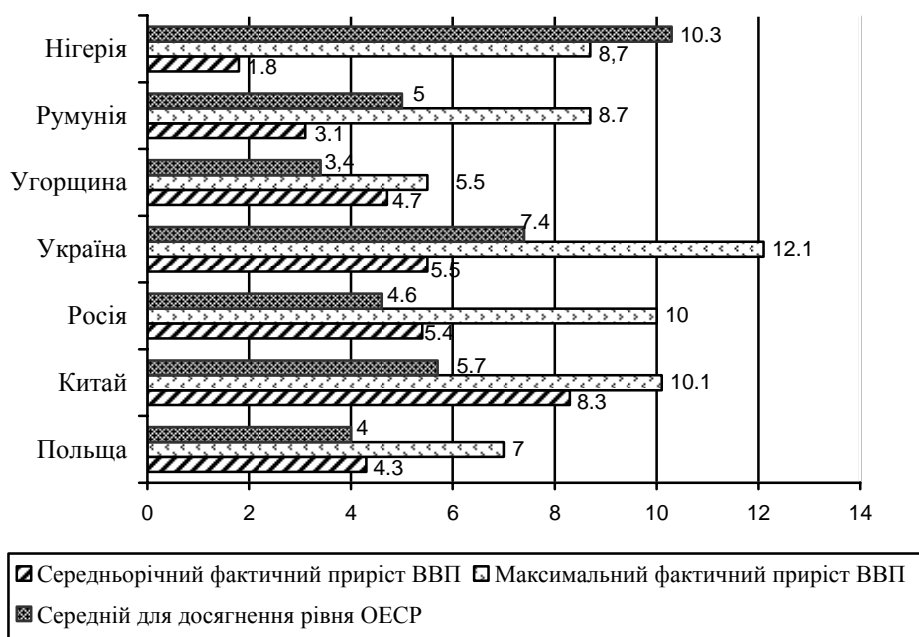


Рис. 2. Порівняльна та перспективна динаміка ВВП деяких країн світу [20]

Це порівняння свідчить, що для досягнення високих стандартів життя будь-якій країні потрібен досить тривалий час: наприклад, Росії – 17, Китаю – 22, Україні – 24, а Нігерії – понад 80 років за умови збереження максимально можливих темпів приросту ВВП. Крім того, країнам, що лише розпочинають реалізацію стратегій довгострокового економічного зростання, доведеться взяти до уваги низку нових глобальних проблем, із якими не стикалися попередники: зростання цін на сировину та енергоресурси, старіння населення, зростання міжнародної конкуренції тощо. Подолання ж кризових ситуацій, що виникають унаслідок зміни цільових установок і сутностей індивідуальної та колективної діяльності на рівні країни, можливе лише за наявності системи державного стратегічного управління.

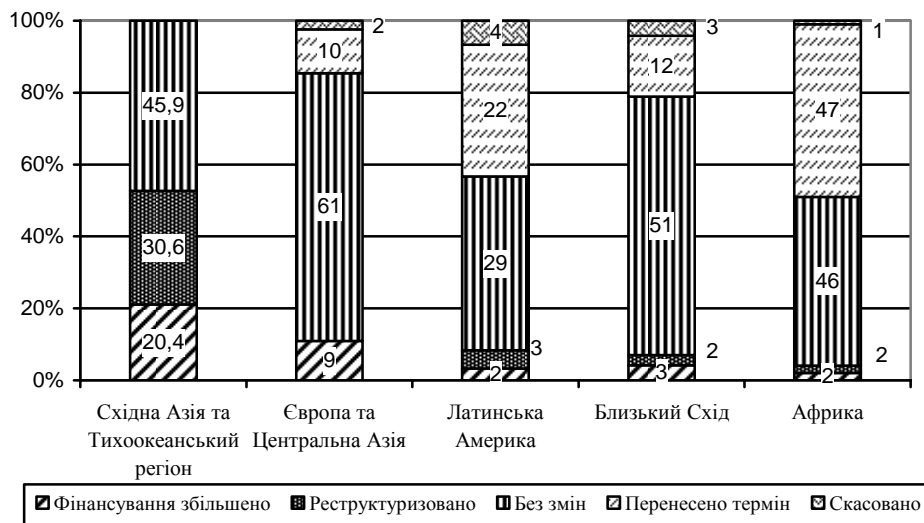
Досягнення таких масштабних цілей – це завдання посткризової державної економічної стратегії. Формування системи науково обґрунтованих уявлень щодо стратегій довгострокового, стійкого та інтенсивного економічного зростання – найбільш актуальна на сьогодні практична мета як світової, так і української наукової спільноти.

Глобальна фінансова криза породила проблеми на всіх рівнях державної економічної політики. Уряди як розвинених країн, так і країн, що розвиваються, стикаються з нагальною необхідністю активно діяти, водночас у різних напрямках: підтримувати сектори економіки, що постраждали від кризи (насамперед – фінансовий сектор); боротися із загальним скороченням економічної активності; забезпечувати соціальний захист вразливих груп населення тощо. Ці заходи потребують надзвичайно великого обсягу додаткових фінансових ресурсів, що на фоні скорочення державних доходів і обмежених можливостей щодо внутрішнього та зовнішнього фінансування, призводить до стрімкого зростання державного боргу в середньо- та довгостроковій перспективі.

У деяких країнах антикризові пакети передбачали також збільшення обсягу державних інвестицій, причому ці заходи спиралися переважно на механізми державно-приватного партнерства. Потенційно, роль цих механізмів у антициклічній бюджетній політиці досить вагома, адже їх можна використати для підтримки приватного сектору та вирішення проблеми безробіття. Разом з тим, за останні роки фінансова криза, наслідки якої ще довго відчуватиме на собі і державний, і приватний сектор, тягне за собою зростання фінансових ризиків держави (рис. 3).

Щодо впливу фінансової кризи ДПП є досить чутливим інструментом державної фінансової політики, оскільки факторами впливу виступають: доступність та вартість кредитних ресурсів, загальні (макроекономічні) темпи економічного зростання, коливання валютних курсів тощо. Головне завдання, що стоїть перед ДПП, полягає у забезпеченні органічного поєднання інтересів партнерів – держави та приватного власника у досягненні цілей суспільного розвитку, з одного боку, та прибутковості діяльності – з іншого. Досягнення цілей

ДПП має також бути узгоджено із загальними цілями державної податково-бюджетної, інвестиційної, грошово-кредитно та боргової політики.



Р

ис. 3. Вплив фінансової кризи 2007–2009 рр. на зміну структури фінансування ДПП за регіонами
 (розраховано за даними: Private Participation in Infrastructure. — Way of access : <http://ppi.worldbank.org>)

Для оцінки впливу світової фінансової кризи на ДПП необхідно визначити ймовірність реалізації ризиків (R_r), як функції від загроз (t) та вразливості (v): $R_r=f(t,v)$, де загроза визначається як ймовірність настання певних негативних подій у майбутньому, а вразливість пов'язана із впливом цих подій на встановлені цілі та очікувані результати ДПП. Існує кілька основних "каналів", через які кризові ефекти впливають на ДПП.

По-перше, заміна кредитних (відсоткових) ставок. Незважаючи на те, що в багатьох розвинених країнах, завдяки державному втручанням, відсоткові ставки знаходяться на рівні історичного мінімуму, в країнах, що розвиваються (зокрема в Україні), спостерігається різке зростання ставок як по корпоративних, так і по суверенних запозиченнях. Це, у свою чергу, призводить до зростання вартості запозичень, зниження доступності кредитних ресурсів, зростання страхових ставок по інфраструктурних проектах ДПП.

По-друге, скорочення економічної активності, перш за все, впливає на загальну доходність проектів ДПП як поточну, так і майбутню. Скорочення попиту опосередковано впливає на можливості щодо обслуговування та погашення боргів по кредитах і тим самим може вплинути на життєздатність відносин ДПП загалом.

По-третьє, непередбачувані коливання валютних курсів. У випадку, якщо приватний партнер ДПП має значний не застрахований обсяг зовнішнього боргу (у валюті, як це характерно для України), ці

зміни можуть вплинути як на загальний фінансовий баланс проекту, так і на вартість обслуговування боргу [14, с. 201, 203–205]. Так само проекти ДПП можуть суттєво постраждати від зростання вартості імпортованих товарів, послуг, капіталу.

Визначення рівня вразливості проектів ДПП перед наслідками фінансової кризи передбачає встановлення певних інституційних рамок. Інституційний контекст відіграє провідну роль в управлінні ДПП, оскільки забезпечує балансування інтересів та розподіл ризиків партнерів.

Основні фактори скорочення вразливості ДПП визначено ООН:

- чітка і надійна система планування державних інвестицій, що базується на системному підході до відбору проектів та пріоритетів (по секторах економіки), а також прогнозування майбутніх наслідків проектів для державного бюджету;

- адекватний розподіл ризиків між державою та приватним сектором на основі оцінки майбутньої грошової вартості проектів, оскільки в рамках ДПП ризик може мати ендогенну природу для обох партнерів;

- стабільна і максимально прозора нормативно-правова база, оскільки лише така база може надати партнерам належні гарантії щодо виконання взаємних зобов'язань;

- дієва система управління проектами ДПП, у якій забезпечено ефективну координацію зусиль партнерів щодо планування, прогнозування, реалізації та контролю, що вимагає чіткого розподілу обов'язків, зберігаючи за державою "право вето" щодо дій, які мають недопустимо ризикований характер [10, с. 66–67].

Отже, інструментами антикризової фінансової політики держави можуть виступати:

- збільшення частки приватного партнера. Розширення прав приватного учасника створює додаткові фінансові стимули для забезпечення життєздатності проектів;

- субсидіювання проектів ДПП. Пряме субсидіювання (дотації) із бюджету дозволяє забезпечити належний рівень фінансового контролю і значно скоротити кредитні ризики в умовах зростання відсоткових ставок. Крім того, замість прямого субсидіювання може бути використане і непряме – у вигляді податкових пільг або надання субсидій кінцевим споживачам суспільних послуг (соціальні трансферти);

- гарантування мінімального доходу. Держава гарантує, що приватний партнер (партнери) зможуть покрити за рахунок доходів від проекту ДПП усі витрати із обслуговування та погашення своїх боргових зобов'язань, що значно скорочує ризики боргового характеру для ДПП загалом;

- гарантовані обмінні курси. Держава забезпечує захист приватного партнера у разі значного знецінення національної валюти, фіксує доходи приватного партнера в іноземній валюті, якщо приватним партнером є іноземна компанія;

- державні боргові гарантії. Держава виступає гарантом по боргових зобов'язаннях приватного партнера (у повному обсязі або частково) [21, с. 176];
- заходи щодо зміни структури власності. Держава гарантує повний або частковий викуп акцій проекту ДПП у приватного партнера за узгодженою ціною;
- право перегляду ДПП. Держава, у разі відмови або неспроможності приватного партнера, залишає за собою право проведення повторного конкурсу ДПП або його повну націоналізацію (за наявності відповідних бюджетних ресурсів) [15, с. 106–107].

З іншого боку, антикризові заходи держави, спрямовані на підвищення привабливості ДПП, мають здійснюватися у певних рамках.

По-перше, державну підтримку ДПП слід здійснювати у межах більш загальної фіскальної державної політики, оскільки ДПП здатне підтримувати антициклічну бюджетну політику, знижуючи при цьому чутливість ДПП до впливу фінансової кризи [16, с. 12].

По-друге, заходи із підтримки ДПП слід кількісно обмежувати рамками бюджету, причому як у коротко- (річний бюджет), так і у середньостроковому аспектах [19, с. 39].

По-третьє, рівень державної підтримки слід співвідносити із загальною макроекономічною динамікою, оскільки потреба ДПП у державній підтримці на різних етапах фінансової кризи суттєво відрізняється [16, с. 13].

По-четверте, доступ приватного партнера до бюджетних коштів (державних кредитів і гарантій) має носити платний характер, що передбачає справляння плати за гарантії, державні кредитні лінії тощо [15, с. 178].

По-п'яте, державна політика щодо підтримки ДПП повинна носити публічний і прозорий характер, оскільки антикризові заходи можуть сприйматися приватними партнерами, як "зміна правил у процесі гри", а це негативно вплине на привабливість ДПП у майбутньому.

Отже, за умов слабкості існуючих механізмів економічного саморегулювання, процес глобалізації виявляється досить небезпечним щодо забезпечення сталого довгострокового економічного зростання національних економік країн світу. Це означає, що дії "ринкових сил" (фондів, банків, корпорацій, приватних інвесторів), потребують уважної та чіткої координації з боку держави з метою упередження загроз завданням довгострокового суспільного розвитку.

У ситуації, коли фінансові механізми ринку функціонують неефективно, лише масштабна і збалансована державна політика може гарантувати фінансову стабільність, зокрема, через державне кредитування, інвестування, забезпечення зайнятості тощо.

Деякі типи фінансово-економічних криз у довгостроковій перспективі є "неминучими", у ХХІ ст. вони залишаються постійною загро-

зою сталому суспільному розвитку, тому саме державна антикризова політика та її інструментарій стають обов'язковими елементами системи державного стратегічного управління.

Реальні суспільні витрати на подолання економічних і соціальних наслідків дій ринкових інститутів виявляються непропорційно великими. Сучасні спеціалізовані моделі інвестиційної, кредитної, валютної політики, а також моделі регулювання та нагляду, призначені для управління ринковими видами ризиків, однак для світової економіки саме системні ризики є центральною економічною проблемою. Отже, їх оцінювання та побудова моделей управління системними ризиками повинні стати одним із основних завдань економічної науки.

Головна дилема посткризової стратегії: "Чи варто продовжувати зміцнення ринкових механізмів або ж відновлювати провідну роль держави в управлінні виробництвом, торгівлею, капіталом, інвестиціями та перерозподілом багатства?" – все ще залишається без відповіді. Однак активний розвиток державно-приватного партнерства дозволяє використати переваги як ринкових, так і державних механізмів для вирішення завдань сталого довгострокового економічного зростання.

В умовах фінансової кризи система відносин ДПП, внаслідок суміщення ризиків державного та приватного секторів, є більш чутливою та вразливою щодо загроз макроекономічного характеру, водночас демонструючи більшу стійкість щодо загроз ринкової природи. Саме ці особливості дозволяють використати реалізацію проектів ДПП як інструмент державної антициклічної (антикризової) політики.

Однак увесь наявний арсенал наукових, політичних та економічних засобів антикризової державної політики не може замінити їх умілого та збалансованого застосування для реалізації стратегії суспільного розвитку. При застосуванні механізмів ДПП обов'язково слід зважати на принципово важливі умови та обмеження, що пов'язані з розподілом ризиків ДПП між його учасниками. Із цього випливає, що зусилля держави щодо запобігання кризам слід зосереджувати не стільки на подоланні наслідків конкретної кризи, скільки на виявленні чинників уразливості національної економіки, а також на заходах, що сприятимуть усуненню або пом'якшенню впливу цих чинників.

Таким чином, стратегія сталого довгострокового економічного зростання передбачає встановлення природного балансу між державним і ринковим секторами національної економіки та використання синергетичного потенціалу кооперації державного та приватного секторів на умовах партнерства. Нова економічна політика держави повинна передбачати зростання системного рівня співробітництва держави та ринку, координацію та спільне використання загальних ідей, інновацій та політичних інструментів для досягнення цілей суспільного добробуту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про державно-приватне партнерство* : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI.
2. *Аналіз міжнародного досвіду по визначенню платежів за право управління державними активами відповідно до договору концесії* / І. Акімова та ін. — К. : Ін-т екон. досліджень та політ. консультацій, 2002. — 107 с.
3. *Барановський О. І.* Фінансові кризи: передумови, наслідки і шляхи запобігання : монографія / О. І. Барановський. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. — 754 с.
4. *Варнавский В. Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В. Г. Варнавский. — М. : Наука, 2005. — 315 с.
5. *Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку* : монографія / В. М. Геєць та ін. — К. : Фенікс, 2003. — 1006 с.
6. *Государственно-частное партнерство в зарубежных странах* / под ред. В. С. Лихачева. — М. : Финансы, экономика, безопасность. — 2009. — 129 с.
7. *Доклад по вопросам глобальной финансовой стабильности.* — МВФ, 2009. — Режим доступа: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/gfsr/2009/02/pdf/sumr.pdf>.
8. *Кацура С. М.* Проблеми і перспективи формування інноваційної економіки України // *Майбутнє України – стратегія поступу* / С. М. Кацура, Ю. В. Макогон, Т. С. Медведкін. — Донецьк : Юго-Восток, 2008. — 304 с.
9. *Классенс С.* Когда кризисы накладываются друг на друга / С. Классенс, А. Коце, М. Терронес // *Финансы и развитие.* — 2008. — № 4. — С. 26–28.
10. *Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства.* Европейская экономическая комиссия ООН. — ООН : Нью-Йорк ; Женева, 2008. — 128 с.
11. *Розгортання фінансово-економічної кризи в Україні у 2009 році: негативні наслідки та засоби їх пом'якшення* : наук.-аналіт. доп. / ред. В. М. Геєць. — К., 2009. — 159 с.
12. *Сприяння сталому економічному зростанню в Україні* / І. Акімова, Ї. Ак'юз та ін. — К. : Альфа-Принт, 2001. — 347 с.
13. *Стігліц Д. Е.* Економіка державного сектору / Стігліц Джозеф Е. — К. : Основи, 1998. — 854 с.
14. *Corbacho A.* Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks / A. Corbacho, K. Funke, G. Schwartz. — IMF : Palgrave Macmillan, 2008. — 306 p.
15. *Eggers W.* Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships / W. Eggers, T. Startup // *A Deloitte Research Study; The global report.* — 2006. — 240 p.
16. *International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.* The State of Public Finance: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis. — March 6, 2009. — 25 p.
17. *Maddison A.* The World Economy: Historical Statistics / A. Maddison. — Paris : OECD, 2003. — Way of access : <http://www.ggdc.net/maddison>.
18. *Barro R. J.* Macroeconomic crises since 1870 / Robert J. Barro, Ursua Jose F. // *NBER Working Paper Series, Cambridge, April 2008.* — Way of access : <http://www.nber.org/papers/w13940>.
19. *Turmoil at Twenty – Recession, Recovery, and Reform in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union.* — The World Bank Report, 2010. — Way of access : <http://www.siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1256842182547/t20-fullreport.pdf>.

ФІНАНСИ ТА БАНКІВСЬКА СПРАВА

20. The Growth Report, Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development Commission on Growth and Development. — Way of access : <http://www.growthcommission.org>.
21. *World Public Sector Report*. Globalization and the State. — N.Y. : A United Nations Publication. — 2001. — 193 p.