

УДК 338.242.2/.4:330.332.1(430)

Пашинська К. С., аспірант кафедри міжнародні фінанси Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

ВИКОРИСТАННЯ ПРОЕКТІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В НІМЕЧЧИНІ

У статті здійснено аналіз розвитку та виникнення державно-приватного партнерства в Німеччині. Розглянуто сутність питання державно-приватного партнерства, а також його роль в економіці Німеччини. Досліджено активні та зареєстровані проекти державно-приватного партнерства, загальний обсяг інвестицій по завершеним проектам державно-приватного партнерства. Здійснено аналіз динаміки підвищення інтересу з боку держави до співпраці з приватним партнером. Досліджено роль головного агентства Німеччини, яке регулює діяльність ДПП. Наведенні галузі в яких широко використовується партнерство між державою та приватними інвесторами. Наведені данні, щодо величини ринку державно-приватних партнерств Німеччини по відношенню до країн Європи. Описана частка інвестицій у ВВП Німеччини та відсоткова частка у державних інвестиціях. Також наведені органи, що регулюють державно-приватне партнерство в Німеччині. Розкрито досить цікаві аспекти з обраної проблематики. Зокрема, проведено аналіз особливостей реалізації проектів державно-приватного партнерства.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, співробітництво, інвестиції, фінансові ресурси, ВВП, інвестиції за контрактом, форми співробітництва. 1 Таблиця, 1 Рисунок.

Пашинская К.С.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ГЕРМАНИИ

В статье проведен анализ развития и возникновения государственно-частного партнерства в Германии. Рассмотрены сущность вопросы государственно-частного партнерства, а также его роль в экономике Германии. Исследованы активные и зарегистрированы проекты государственно-частного партнерства, общий объем инвестиций по завершенным проектам государственно-частного партнерства. Проведен анализ динамики повышения интереса со стороны государства к сотрудничеству с частным партнером. Исследована роль главного агентства Германии, которое регулирует деятельность ГЧП. Приведены примеры областей, в которых широко используется партнерство между государством и частными инвесторами. Приведенные данные, по величине рынке государственно-частных партнерств Германии по отношению к странам Европы. Описанная доля инвестиций в ВВП Германии и процентная доля в государственных инвестициях. Также приведены органы, регулирующие государственно-частное партнерство в Германии. Раскрыто достаточно интересные аспекты по выбранной проблематике. В частности, проведен анализ особенностей реализации проектов государственно-частного партнерства.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, сотрудничество, инвестиции, финансовые ресурсы, ВВП, инвестиции по контракту, формы сотрудничества. 1 Таблица, 1 Рисунок.

Pashynska K. S.

PROJECTS USING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN GERMANY

This article analyzes the development and emergence of public-private partnership in Germany. The essence of the issue of public-private partnership as well as its role in the economy of Germany. Investigated and recorded active projects of public-private partnership, the total investment for completed projects of public-private partnerships. The analysis of the dynamics of the increasing interest of the state to cooperate with the private partner. The role of Germany's main agency, which regulates the activity of PPP. Prompting industry, which is widely used in the partnership between the state and private investors. These data regarding the market value of public-private partnerships in Germany with respect to Europe. Described share of investment in GDP in Germany and the percentage of public investment. There are bodies that regulate public-private partnership in Germany. Reveals some interesting aspects of the chosen subject. In particular, the analysis features of the implementation of public-private partnerships.

Keywords: public-private partnership, cooperation, investment, financial resources, GDP, investment contract, forms of cooperation

У Німеччині ідея ДПП спочатку була прийнята в проектах кооперативного будівництва. Перші некомерційні будівельні спілки були створені на основі приватних ініціатив у середині XIX століття. У контексті співпраці між некомерційними компаніями і державним сектором такі компанії були змушені накладати деякі обмеження на власний бізнес і політику отримання прибутку. В обмін на це держава надавала їм податкові пільги. Нестача фінансових ресурсів на федеральному рівні, в землях і муніципалітетах ініціює процеси по включенню приватної економіки в реалізацію державних завдань. Німецькі банки та інші фінансові установи відіграють дуже активну роль в процесах з питань майбутнього розвитку державно-приватного партнерства. Німецький уряд порівняно недавно усвідомив, що проекти за участю ДПП вигідні і для держави, і для підприємців. Так, зацікавлені в проектах ДПП підприємства дійшли висновку, що загальні норми законодавства Німеччини є недостатніми для подальшого розвитку ДПП. Для їх вдосконалення був прийнятий «Закон про прискорення реалізації державно-приватних партнерств і про поліпшення правових умов для них», яким було внесено зміни в окремі статті податкового та бюджетного законодавства, а також в норми, що регулюють розміщення державних замовлень і фінансування будівництва автомобільних магістралей за рахунок приватних інвесторів ДПП, які тепер можуть, згідно з положенням публічного права, рефінансуватися за рахунок стягування плати за проїзд не тільки у формі державного збору, а й стягувати плату за проїзд за нормами цивільного права. У Німеччині державно-приватне партнерство являє собою сучасні та ефективні адміністративні процедури, які є частиною «інноваційної експансії з боку федерального уряду і метою реалізації довгострокової співпраці між державним і приватним секторами в проектах, пов'язаних з державною інфраструктурою більш ефективно ніж раніше [1].

Для Федеративної Республіки Німеччина тема реалізації інфраструктурних проектів на основі державно-приватного партнерства (ДПП) є надзвичайно актуальною. За даними Німецького інституту урбанізації одні тільки муніципалітети мають потребу в сумах до €70 млрд. Євро в рік (у період 2000-09 р.). На тлі дефіциту коштів бюджетів різного рівня, росту державної та муніципальної заборгованості і, як наслідок, зниження інвестицій в основні фонди, федеральна та земельна влади, а також органи місцевого самоврядування при рішенні насущних проблем всі частіше використовують механізм ДПП. ДПП в Німеччині розвивається з 1990 року. При цьому, треба

відзначити, що керівництво ФРН послідовно проводить курс на підтримку приватної ініціативи в публічному секторі. Стратегічна ціль – значне збільшення частки ДПП (до 15-20%) у державних закупівлях (зараз близько 4%). Процес розвитку ДПП значно прискорився з початку 2000-х років. У квітні 2001 року була скликана «робоча група Канцлера», мета якої – з питань ДПП. У липні 2002 року був створений Керівний комітет з питань ДПП у державному надземному будівництві, що представив у жовтні 2003 року федеральний експертний висновок щодо ДПП. У грудні цього ж року були розроблені "Практичні рекомендації з рамкових умов". У вересні 2005 р. був прийнятий і вступив у дію федеральний закон про стимулювання ДПП і про поліпшення рамкових нормативних умов. Цей нормативний правовий акт спрощує оподатковування проектів ДПП, докладно регулює порядок переходу прав власності на майно, регламентує порядок створення та діяльності підприємств для реалізації проектів ДПП, в тому числі малі та середні підприємства. В 2006 році були прийняті стандарти з оцінки ефективності ДПП-проектів. В 2008 році 10 федеральних земель, 82 муніципалітети та 33 інших органів влади схвалили рамкову угоду[2].

Сплеск інтересу до такої форми співробітництва між державою та бізнесу в Німеччині припадає на 1980-ті роки, а з 2004 року розпочинається справжній бум. Як зазначає Сазонов В.Є., на сьогоднішній день частка ДПП в державних інвестиціях перевищує 4%. На муніципальному рівні частка ДПП найбільша в проектах, пов'язаних зі шкільним харчуванням(29,5%), далі спорт, туризм, відпочинок (28,3%), транспортно-інфраструктурні проекти (19,2%) та адміністративні проекти (14,8 %). На федеральному рівні проекти в рамках державно-приватного партнерства в основному пов'язані з будівництвом, обладнанням та модернізацією дорожньої інфраструктури [2].

Державні інвестиції в Німеччині є відносно низьким серед країн з розвинутою економікою.

Піднявшись вище 3 відсотків ВВП в період після воз'єднання Німеччини, показник впав до менш ніж 2 ½ відсотка ВВП до середини 1990-х років і надалі коливався в районі 2-відсоткової позначки. У той час як міжнародні порівняння є неточними, так як периметр державного управління в різних країнах різний, державні інвестиції в Німеччині як частка ВВП послідовно близька до мінімальної серед країн ОЕСР (Організація країн економічної співпраці та розвитку). Починаючи з 2003 року, за оцінками, чисті громадські інвестиції були в основному негативні, що призвело до невеликого зниження чистого державного капіталу. Хоча Німеччина не страждає від поганої інфраструктури в цілому, експерти відзначають, важливі інвестиційні потреби, зокрема, в розвиток транспортної інфраструктури і енергетики (дивись, наприклад, Kunert і Link, 2013 і звіт 2015 р експертів Commission)[3].

Більшість державних інвестицій в Німеччині здійснюється муніципалітетами. Проте, роль муніципалітетів неухильно знижується протягом останніх десятиліть. На муніципальному рівні, контроль здійснюється відповідним федеральним органом без прямого контролю з боку федерального уряду. Останнє сприяє належному управлінню проектами ДПП на місцевому рівні, шляхом надання рекомендацій для ефективної політики. Такий контроль здійснюється, в тому числі, за допомогою головного агентства Німеччини PPP Partnerschaften Deutschland (PD, незалежне агентство, створене в 2008 році Міністерством фінансів). Консультації з PD надаються на добровільній основі. Деякі федеральні держави також створили свої власні підрозділи ДПП. Також існує федеральна мережа PPP (Föderales PPP Netzwerk) для сприяння обміну інформацією між федеральним урядом і цими одиницями. Але сфера компетенції цих підрозділів дуже неоднорідна, а рекомендації Föderales Netzwerk є лише орієнтовними [3].

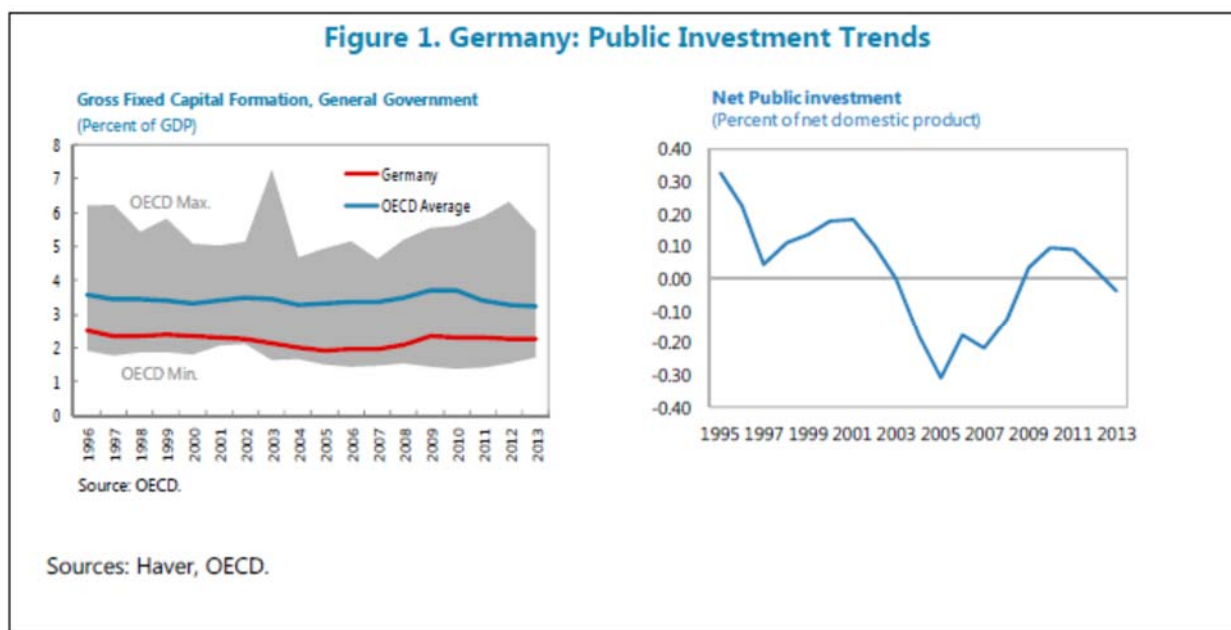


Рисунок 1. Тенденції державного інвестування в Німеччині та країні ОЕСР (1996-2015рр.)

Зведена інформація для загального уряду немає, але дані, представлені Partnerschaften Deutschland - головним Німецьким агентством по ДПП. Як повідомляється агентством, в цілому в Німеччині налічується 200 будівельних та інженерних ДПП, із загальною інвестиціями за контрактом, загальним обсягом 8,7 млрд євро станом на квітень 2015 року. Таким чином, контракти ДПП мають невелику вагу в Німецькій економіці. Проте, за даними Європейського центру ДПП експертизи, німецький ринок ДПП був третім за величиною в Європі в 2014 році за кількістю транзакцій, а в 2013 році за кількістю угод. Число (зареєстрованих) контрактів також росло з плином часу (з 30 у 2005 році до 160 в 2010 році і 200 сьогодні). Основна частина зареєстрованих інвестицій ДПП – це був укладений договір з федеральним урядом. Дані показують, що історично на федеральний уряд припадає найбільша частка ДПП. Обсяги контракту, незважаючи на його невелику частку в загальному обсязі державних інвестицій. Це відображають більш низький обсяг проектів або зниження. З цим застереженням наявні дані показують, що обсяг інвестицій ДПП в тандемі з скороченням місцевих інвестиційних коефіцієнтів, істотно знизився за останні роки [4].

За останні 10 років в Німеччині вже реалізовано або розпочато реалізацію більш ніж 150 проектів державно-приватного партнерства в сфері транспортної інфраструктури (будівництво, модернізація, та експлуатація тунелів, ділянок, доріг).

Проекти ДПП реалізуються, як правило, в області спорудження, модернізації або реконструкції різного роду інфраструктурних об'єктів, а також інших соціально значимих об'єктів нерухомості й наступного управління ними. Розглянуту форму партнерства можна також представити як особливий вид угоди між органом влади й представником приватного бізнесу, що має нематеріальну, а, більшою мірою, функціональну основу, тому що, в цьому випадку, в приватні руки передаються, в першу чергу, повноваження з управління державної (муніципальної) власністю або інші державні функції. Такий вид взаємодії федеральних, земельних і місцевих органів з бізнесом знаходить своє застосування в різних сферах діяльності. Один із основних напрямків діяльності пов'язаний з будівництвом й експлуатацією різних об'єктів нерухомого майна, в основному, у сфері освіти (будівництво та експлуатація дитячих садків, шкіл, ВУЗів), охорони здоров'я (будівництво та експлуатація лікарень, спеціалізованих медичних центрів), культури та спорту (будівництво спортивних,

розважальних і рекреаційних об'єктів, музеїв, виставочних комплексів), в адміністративній сфері (адміністративних будинки, пункти охорони громадського порядку, поліцейськ ділянки, суди, пенітенціарні установи), промислових територій, у рідких випадках промислового встаткування тощо. Значну частку також займають спільні ДПП-проекти у транспорті (будівництво й експлуатація автобанов, мостів, тунелів, інших транспортних об'єктів й систем (аеропортів, морських та річкових портів, міські й приміські пасажирські перевезення), сфері комунального обслуговування населення (вивіз і переробка відходів, водопостачання, системи вуличного висвітлення) і енергетичній сфері (виробництво й розподіл серед споживачів електроенергії, тепла, природного газу). До нових сфер застосування ДПП останнім часом додалася сфера надання різних "державних послуг", у тому числі в області телекомунікацій й інформаційних технологій (зокрема, значно зростає участь бізнесу в створенні "електронного уряду" – підтримці інтернет-сайтів держорганов)[1,3].

Таблиця 1

Галузі економіки, в яких вже використовується ДПП в Німеччині

Інфраструктура	Громадська нерухомість
<p><u>Транспорт:</u> Повітря:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Аеропорти • Транспортні вузли <p>Дороги:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Мости • Тунелі • Сервісні станції <p>Залізньо-дорожні сполучення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Рухомий склад • Станції <p>Водна інфраструктура:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Причали • Причальні споруди <p><u>Утилізація, харчування:</u> Енергія, газ, опалення:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Генерація • Дистрибуція <p>Водовідведення, питна вода, утилізація:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Генерація • Дистрибуція • Охорона та піклування за каналами <p>Сміття:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Утилізація • Повторне використання • Переробка сміття в енергію <p>Телекомунікації:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Лінії зв'язку • Мобільні покриття <p>Інше:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Вуличне освітлення • Попереджуючі сигнали <p>ІТ-проекти</p>	<p>Адміністрація: Здоров'я:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Госпіталі • Центри лікування раку • Хоспіси <p>Освіта:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Дитячі садки • Школи • Університети <p>Охорона:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Поліцейські будівлі • Пожежні станції • Тюрми • Воєнні установи <p>Культура і дозвілля:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Спортивні установи • Музеї • Театри • Опері • Інші культурні об'єкти <p>Інше:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Соціальні будинки • Пошти • Посольства

Незважаючи на значну популярність ДПП, в Німеччині відсутня єдина уніфікована концепція державно-приватного партнерства. У Німеччині немає єдиного зводу законів, що регулюють державно-приватного партнерства (ДПП). Замість цього, безліч актів, норм і правил застосовується. Проте, федеральні і державні законодавці в даний час оцінюють важливість ДПП для подальшого розвитку в державному секторі. Вони прийняли ряд законів, щоб полегшити ДПП в Німеччині, найбільш відомим з яких є Закон про прискорення ППС. Федеральний уряд також створив інститути, які відповідають за координацію і сприяння розвитку ДПП в Німеччині. В даний час більше 100 проектів ДПП на етапі планування або реалізації в Німеччині. Вони варіюються від великих інфраструктурних проектів, таких як розширення автомагістралей на мільярди євро до більш дрібних проектів, таких як розширення і реконструкцію шкіл, лікарень і в'язниць. Для полегшення планування і здійснення ДПП, федеральний уряд і деякі федеральні штати прийняли законодавчі заходи, починаючи від правил і зобов'язань для співпраці державних і приватних партнерів до конкретного просуванню такого співробітництва. Очікується, що, особливо в умовах фінансової кризи, і кількість та якісний склад ППС в Німеччині збільшиться. Додаткове законодавство для полегшення планування і здійснення ДПП знаходиться в процесі становлення[5].

Заслугує на увагу порядок проведення конкурсу на визначення приватного партнера. У Німеччині конкурсні переговори визначаються як незалежна форма процедури переговорів з метою визначення того, яким чином вимоги влад, що пропонують укласти контракт, можуть бути задоволені. Державний замовник може вільно вибирати між проведенням конкурсних переговорів і проведенням процедури державних закупівель за попередньою публікацією повідомлення про укладення контракту. При цьому протягом переговорів державний замовник повинен був упевнитися, що до всіх учасників конкурсу у влади рівне і чесне ставлення. Процес проведення конкурсу займає від 12 до 18 місяців [6].

Підсумовуючи досвід Німеччиним в сфері розвитку ДПП, необхідно сказати, що країна досягла значного прогресу протягом останнього десятиріччя, що дозволило їй увійти у групу провідних країн в даній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кнюпфер В. Государственно-частные партнерства (ГЧП) в контексте использования современных форм управления комплексами недвижимости [Электронный ресурс] / В. Кнюпфер. – Режим доступа : <http://www.duma.gov.ru/sobstven/analysis/corporation/161007/5knupfer.htm>.
2. Сазонов 5. Государственно-частное партнерство: Правовые основы, проблемы и перспективы. - М., 2010. - 179 с. 11,2 п.л.
3. Germany selected issues,-Report prepared by a staff team of the International Monetary Fund as background documentation,- It was completed on June 22, 2015.
4. The German Institute of Urban Affairs (Difu) has carried out this study on behalf of the PPP Task Force at the Federal Ministry of Transport, Building and Housing (BMVBW),- summary.
5. PPP in the German and European Market - Budgetary and economical effects -Dr. Frank Littwin – Finance Ministry Northrhine Westphalia,-report
6. Бондаренко Д.С. Адміністративно правове регулювання державно приватного партнерства в країнах західної Європи.