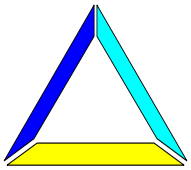
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група при Уряді України
Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ,
Тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, Факс 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



W16

Державно-приватне партнерство у секторі автомобільних доріг України

Ключові принципи для досягнення успіху

Резюме

Низький рівень транспортної інфраструктури України, як то автомобільні дороги, разом із необхідністю значних інвестицій, вимагають від держави залучення приватного досвіду та джерел фінансування. Україна і досі не має успішних прикладів застосування державно-приватного партнерства (ДПП). Як показує наш аналіз, проекти ДПП не можна розглядати, як реалізація приватними підприємцями свого бізнесу під загальною гарантією держави. Скоріше, обидві сторони мають ряд ризиків та вигод, які мають бути визначені та закріплені в комплексних контрактах. Ключем до успіху є визначення збалансованих позицій обох сторін у переговорах таким чином, щоб провал всього проекту був неможливим.

У роботі ми стверджуємо, що в Україні основною проблемою є не нестача правових засад, а, скоріше за все, відсутність спеціальних можливостей для ДПП, компетенції та репутації. Тому ми пропонуємо рекомендації для розвитку вищезгаданих можливостей.

Зміст:

1 Вступ 2
2 Принципи для вдалого ДПП у секторі автомобільних доріг 2
2.1 Правові та інституційні основи 3
2.2 Управління життєвим циклом 4
2.3 Тендерні процедури 4
2.4 Розподіл ризиків 5
2.5 Регулювання якості 7
2.6 Приватне фінансування 7
2.7 Винагорода 7
3 ДПП у секторі автомобільних доріг України 7
4 Підсумки та рекомендації 9

1 Вступ

Одним із основних викликів, що постають перед Урядом, є підтримка існуючих мереж транспортної інфраструктури та необхідність розвитку нових потужностей. В Україні, де інфраструктура є недостатньо розвинутою, перспектива проведення Чемпіонату Європи з футболу ЄВРО-2012 вимагає негайних змін у секторі. Для задоволення очікувань міжнародної спільноти та покращення іміджу країни, українським Урядом був розроблений амбіційний план розвитку інфраструктури[1], із загальним обсягом необхідних інвестиції близько 100 мрд. грн. (13,9 млрд. євро), який, в основному, стосується розвиту автомобільних шляхів та залізничного транспорту. Тоді як фінансування розвитку залізниці планується здійснювати за рахунок державної залізничної компанії, близько 43 млрд. грн. (6 млрд. Євро) інвестицій заплановано на розвиток мережі автомобільних шляхів. Оскільки 70% цієї суми Уряд планує отримати від приватних інвесторів, особлива увага майбутньої інфраструктурної політики приділена залученню інвесторів на базі Державно-приватного партнерства (ДПП).

Загальний ринок ДПП в Україні майже не існує. Зокрема, незважаючи на декілька спроб, до сьогодні не було запроваджено жодного проекту ДПП у секторі автомобільних доріг. Зараз активно обговорюється відповідна законодавча база, а політики намагаються знайти можливості покращення таких невеликих досягнень у цій сфері. Для забезпечення необхідною інформацією у цій сфері, ми обговорюємо ключові фактори успіху ДПП у сфері міжнародних автомобільних доріг (Розділ 2). Цьому протиставляємо та коротко аналізуємо досвід України (Розділ 3) і надаємо відповідні політичні рекомендації (Розділ 4).

2 Принципи для вдалого ДПП у секторі автомобільних доріг

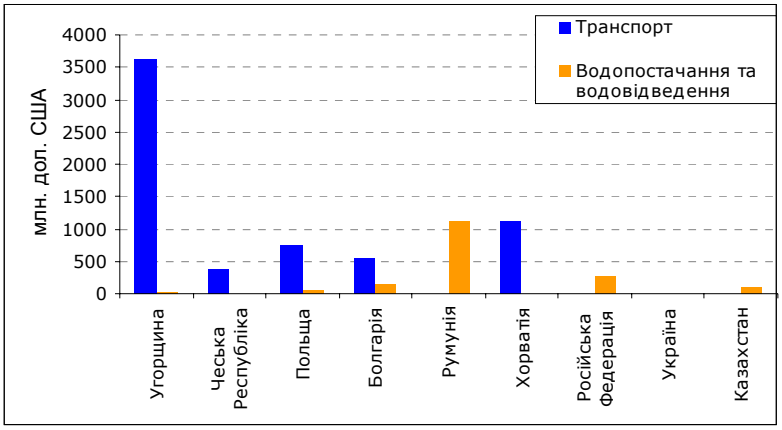
За визначенням, для ДПП необхідним є аутсорсинг окремих завдань та зобов'язань за проектом від державних до приватних установ. Аутсорсингу можуть підлягати різні завдання, включаючи дизайн (Д), будівництво (Б), фінансування (Ф), реалізацію (Р) та підтримку (П). Залежно від конкретних потреб проекту, вони можуть утворювати різні комбінації, позначаючись характерними акронімами, як то БРП, ДБФП та ін. Типові проекти ДПП у сфері автомобільних доріг тривають щонайменше 10 років, в основному – 20 років й довше та включають комбінацію різних завдань, зазначених вище, а також відповідний контроль якості і регулювання.

Незважаючи на велику потребу розвитку інфраструктури та привабливі характеристики ДПП, небагато країн Східної Європи мають позитивний досвід впровадження цього механізму для великих інфраструктурних проектів. Серед небагатьох прикладів можна назвати Угорщину та Хорватію, тоді, як інші, як то Польща, чеська Республіка, Болгарія чи Російська Федерація до цього часу залучили тільки невеликі суми інвестицій (див. Рисунок 1). Поза межами Європи, Чилі може бути гарним прикладом стандартів ДПП із загальним обсягом державно-приватних інвестицій 5,4 млрд. дол. США у транспорті та 0,9 млрд. дол. США у секторі водопостачання та водовідведення з 1990 року (база даних Світового банку).

[1] Постанова КМУ № 1295 від 31 жовтня 2007 року «Про затвердження Державної цільової програми підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу»

Рисунок 1

Загальний обсяг інвестицій в концесії за країнами та секторами (всього за 1990-2006 рр.)



Джерело: World Bank Private Participation in Infrastructure (PPI) Project Database

Причини різних результатів ДПП в інфраструктурних проектах Східної Європи також різняться. Контракти, що визначають права та зобов'язання державних та приватних партнерів є занадто складними та не можуть передбачити всі можливі випадки та події, що можуть вплинути на проект. Таким чином, контракти ДПП типово є неповними. Тому, не існує єдиного проекту моделі ДПП в сфері автомобільних доріг, який може та має застосовуватися. Менше з тим, міжнародний досвід в цілому та, зокрема, приклад Східної Європи показуються, що існує ряд принципів та критичних моментів, які необхідно враховувати для успішності проекту. Вони розглядатимуться у даному розділі2.

2.1 Правові та інституційні основи

Для оберігання інтересів держави та приватних партнерів необхідними є ґрунтовні правові та регуляторні засади. Водночас, вони мають бути достатньо гнучкими для отримання конкретних рішень, що стосуються проекту, достатніми для скорочення можливих ризиків та трансакційних витрат, мають забезпечувати відповідний регуляторний контроль та визначати принципи процедур вирішення конфліктів. Таким чином, відповідні рамкові умови для ДПП мають дозволяти та визначати:

- Існування об'єктів забезпечення інфраструктури;
- Права, обов'язки та відповідальність всіх, хто має частку у проекті;
- Стандарти корпоративного управління;
- Загальні строки та принципи тендерів, контрактів, процедури вирішення конфліктів.
- Враховуючи складність контрактів ДПП, визначення строків та умов партнерства, моніторинг діяльності усіх партнерів та процес переговорів (повторних переговорів) з

[2] Обговорення у цьому розділі базується в основному на OECD/ITF (2007).*Transport Infrastructure Investment: Options for Efficiency*; Engel, E., Fischer, R. and A. Galetovic (1999). *The Chilean Infrastructure Concessions Program: Evaluation, Lessons and Prospects for the Future*. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile; and Beckers, T. and C.v. Hirschhausen (2003). *Konzessionsmodelle für Fernstraßen in Deutschland: Eine ökonomische Analyse der Risikoallokation beim A- und F-Modell*. DIW Discussion Paper 388.

питань контрактів є нагальними потребами, що потребують вирішення, та вимагають залучення висококваліфікованих кадрів.

Розуміння основних викликів контрактів ДПП, як то взаємодія ризиків та стимулів, не обмежене окремим сектором. Таким чином, немає наявної потреби в тому, щоб специфічні для конкретного сектору установи представляли державного партнера в контрактах ДПП. Натомість, інституційна роль та досвід державної відповідальної установи є ключовим фактором успіху будь-якого ДПП. Зрозуміло, що досвід та біографія установи, взаємодія договорів ДПП у секторах, а також відповідальність у переговорному процесі, усе це сприяє формування образу держави, як надійного партнера. Отже, отримання, управління, моніторинг контрактів ДПП має знаходитися у компетенції спеціалізованого **державного бюро з ДПП, організованого, наприклад, як незалежна державна установа чи як окремий департамент Міністерства.**

2.2 Управління життєвим циклом

Ефективні проекти встановлюють партнерство на повний життєвий цикл проекту. Таким чином, приватні партнери, максимізуючи прибуток, шукатимуть також шляхи мінімізації витрат протягом повного життєвого циклу. Наприклад, концесіонер має намір витратити більше на створення оригінальних активів, оскільки в майбутньому це знизить витрати на підтримку проекту. В свою чергу, суспільство отримує вигоди у тому, що проект реалізований за мінімальних витрат (ефективність за витратами) та, зокрема, без втрати якості через односторонні збереження витрат під час фази будівництва. Отже, успішні контракти ДПП мають включати як будівництво, так і функціонування (бажано також і планування дизайну), і наслідки вибору конкретного дизайну чи ряду також мають бути враховані стороною відповідальною за вибір.

2.3 Тендерні процедури

Оскільки увесь наявний досвід успішних проектів ДПП вказує на те, що конкуренція під час тендерів є основною вимогою високих показників у майбутньому. Тільки так можна гарантувати, що запропоновані ціни найбільше відповідають дійсним витратам проекту. Це свідчить, що змінити обраного приватного партнера може буде пізніше лише з великими витратами. Що в свою чергу підвищує ринкову силу приватних партнерів та мотивує до внесення ними початкових пропозицій, що є меншими за очікувані витрати, спекулюючи сприятливими повторними переговорами на пізніших стадіях проекту. За недосконалості контрактів ДПП, такої опортуністичної тендерної стратегії не можна уникнути повністю. Менше з тим міра, до якої це можливо, скорочується, якщо врахувати ряд ключових умов. Наприклад, важливо, щоб зацікавлені приватні фірм не мали сильних зв'язків із установою відповідальною за проведення закупок. З іншого боку, якщо, наприклад, державні підприємства підконтрольні Міністерству транспорту беруть участь у тендері, що проводиться цим же Міністерством, дуже можливим є початкове заниження витрат. Іншим важливим фактором є прозорість протягом тендерних процедур, а також пізніших/повторних переговорів. Чим більше доступної інформації щодо зареєстрованих учасників та результатів повторних переговорів, тим більш ймовірно, що можна буде визначити нереалістичні припущення та уникнути результатів односторонніх переговорів. На сам кінець, сам механізм аукціону має бути якнайпростішим. Інакше, якщо, наприклад, учасники мають робити запити на кілька змінних, об'єднаних за більш чи менш довільно визначеними значеннями, реальний розмір альтернативних запитів важко оцінити. Більш того, відповідні контракти ДПП будуть достатньо складними і, таким чином, їх буде важко перевіряти. Усе це, в свою чергу, підвищить ймовірність опортуністичної поведінки.

Прикладом простого, але відкритого механізму аукціону є Найменша приведена вартість доходів (LPVR).[3] За цією схемою, уряд визначає максимальну плату за використання та мінімальні стандарти якості, а також процентну ставку. Потім фірми торгуються за найменшу приведену вартість дисконтованих доходів, які їм необхідні для покриття всіх проектних витрат, включаючи інвестиції, функціонування та підтримку.

2.4 Розподіл ризиків

Найбільш важливим аспектом контрактів ДПП є розподілення ризиків між державними та приватними партнерами. Взагалі, специфічні ризики мають припадати на того з партнерів, який може найкраще ними управляти для запобігання чи усунення джерела ризику або – якщо він матеріалізований – скоротити ймовірність негативного результату. Це передбачає, що специфічні для проекту ризики припадають на приватних партнерів, тоді, як уряд бере на себе (більшість) зовнішніх ризиків. Наприклад, приватна компанія, що відповідає за дизайн, будівництво та реалізацію автомобільної дороги, має нести усю відповідальність за результат роботи майна. У Таблиці 1 зроблено огляд окремих ризиків проектів ДПП у сфері автомобільних доріг та їх типове розподілення (див. Табл. 1).

Ключовим компонентом є розміщення ризиків попиту. Більшість факторів, що визначають попит на автомобільні шляхи як то рівень прибутку (ВВП на душу населення) чи ціни на пальне, не підпадають під контроль операторів автомобільних доріг.[4] Якщо більшість ризиків все ще припадає на приватних партнерів, чи, навіть гірше, може спонукати фірми приймати участь із занадто оптимістичними очікуваннями, знаючи що неповна природа контрактів ДПП забезпечить їм сильну позицію в (можливих) повторних переговорах із високими додатковими витратами для суспільства. Таким чином, реалістичний та вірогідний дизайн проекту вимагає, щоб значна частина ризику попиту була перекладена на державного партнера. Наприклад, держава може гарантувати мінімальний прибуток для приватних партнерів у випадку, якщо рух впаде нижче очікуваного рівня. У цьому випадку, більша частина ризику попиту припадає на державного партнера, тоді як приватні фірми все ще мають стимули шукати високі потоки руху, оскільки вони забезпечуватимуть їм вищий прибуток. Іншою альтернативою зменшити вплив ризику попиту на приватного партнера є застосування механізму найменшої приведеної вартості доходів, де фірма пропонує найменше поточне значення доходів, яке є необхідним для покриття усіх витрат. Таким чином, тривалість угод ДПП є гнучкою та не закінчується раніше, ніж приватний партнер отримає усі необхідні доходи.

[3] Цей механізм, наприклад, був вдало використаний для концесії автомобільних доріг у Чилі, вартістю більше 1 млрд. дол. США (Vassallo, J.M. 2006, *Traffic Risk Mitigation in Highway Concession Projects. The Experience of Chile*. Journal of Transport Economics and Policy, Volume 40, Rart 3, September 2006.

[4] У той час, як обидва фактори в розвинутих економіках можуть бути достатньо безпечно передбачені, планування розвитку прибутків на період 10-20 років чи більше для ринків, що розвиваються, є майже неможливим.

Таблиця 1

Типові ризики інфраструктурних проектів ДПП та їх гіпотетичне розміщення

Категорія ризику	Приклад	Найкращий партнер для управління ризиком
Форс-мажорні обставини	Втрати від стихійного лиха	Державний партнер
Політичні ризики	Перенесення строків затвердження проектів, придбання земельних ділянок, зміни закону, що впливають на дохі	Державний партнер
Ризик доходності/попиту	Недостатній дохід через низький обсяг руху чи нижчі ціни через еластичність попиту	В основному державний – іноді приватний партнер
Дизайнерські/технічні ризики	Інженерські чи дизайнерські помилки	Приватний партнер
Будівельні ризики	Збільшення витрат через затримання із несправною технікою	Приватний партнер
Операційні ризики	Затратні операції та підтримка життєвого циклу	Приватний партнер
Ризики у сфері довкілля	Відшкодування збитків, компенсаційні витрати/погашення зобов'язань через нанесення шкоди довкіллю	Приватний партнер
Фінансові ризики	Витрати, що виникають через невідповідне хеджування доходів та управління боргом	В основному приватний партнер – іноді державний
Ризик дефолту	Банкрутство проекту через будь-який/всі вищеназвані фактори	Поділено державний/приватний партнер

Джерело: Virtuosity Consulting (2005). Successful Examples of Public-Private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development. Final report for OECD/ECMT Transport Research Centre.

Інший важливий аспект – це політичний ризик. Стандартний інструмент для пом'якшення цього ризику – надати чіткі державні гарантії. Хоча вони і є демонстрацією твердого державного зобов'язання, вони збільшують імовірність виникнення «білого слона», престижного проекту з низькою комерційною цінністю. Більш того, державні гарантії створюють зобов'язання для майбутніх бюджетів, які зазвичай важко оцінити. Тому більшість міністерств фінансів відмовляються надавати такі гарантії для того, щоб забезпечити стабільність у майбутньому.

Однак це не означає, що політичні ризики не можуть бути пом'якшені. В решті-решт, обидві сторони угоди з ДПП зазвичай зв'язані спеціальними умовами: приватні партнери потребують того, щоб їхні витрати покривалися, а прибутки гарантувалися, тоді як державний партнер вимагає якісного управління інфраструктурними активами. Більш того, у розвинутих економіках і особливо в економіках, що розвиваються, які намагаються залучати іноземних інвесторів, явне банкрутство концесійної компанії негативно впливає на репутацію країни, що знову послаблює державний сектор у нових переговорах. Відповідно, послаблення політичних ризиків вимагає не обов'язково чітких гарантій, а скоріше – балансу договірних позицій між усіма партнерами. Коли це буде реалізовано, можна буде використати й інші інструменти, наприклад, ясне визначення правил для переукладання угоди або для примирення та розв'язання суперечностей. У цьому контексті важлива прозорість. Наприклад, механізм найменшої приведеної вартості доходів (див. вище) дозволяє дати пряму оцінку поточній вартості проекту для приватного партнера. Відповідно, тоді як це не зменшує політичний ризик як такий, він допомагає уникнути незрозумілих аргументів та

непрозорих суперечок у процесі визначення компенсаційних платежів у разі дострокового припинення контракту.

У підсумку, аналіз показує, що різні типи ризиків, пов'язаних з проектом, можуть бути розподілені між різними партнерами та управлятися завдяки різним інструментам, що зазвичай взаємопов’язані. Однак жоден з інструментів не є кращим за інші і не може бути універсальним рішенням. На практиці це вимагає прийнятного поєднання різних інструментів, де мають бути враховані всі можливості від чітких державних гарантій до ринкових механізмів аукціону, як то LPRV.

2.5 Регулювання якості

Оскільки приватні партнери зазвичай шукають способи мінімізації експлуатаційних витрат, ДПП вимагає достатнього регулювання якості послуг. Інакше – приватні компанії будуть схильні урізати витрати та збільшити прибутки, економлячи на якості. Для уникнення цього угода ДПП повинна визначати критерії якості, та те, як і ким вони будуть вимірюватися. Для випадку автомагістралей типові критерії включають доступність дороги, фізичну якість (наприклад, рівність дороги) або стандарти з екології та безпеки. Для гарантування дотримання стандартів, платежі потрібно прив'язати до показників якості. Наприклад, схема бонусів/ мінусів може визначати додаткові платежів за високі показники, а також штрафи або зменшення платежів за низькі показники.

2.6 Приватне фінансування

Передача фінансування приватному партнерові – загальна практика, але не необхідна. Основна проблема передачі фінансування – це те, що приватні фірми звичайно стикаються з вищими капітальними витратами, ніж державні партнери. З іншого боку, якщо приватні партнери здійснюють попередні інвестиції та отримують компенсацію впродовж операційної фази проекту, вони мають сильніші стимули дотримуватися партнерської угоди, оскільки в іншому випадку вони матимуть вищі втрати. Певною мірою це може стати компенсацією за перевагу в укладанні угоди, яку приватні партнери мають через недосконалу природу контрактів.

2.7 Винагорода

Зазвичай, винагорода приватним партнерам у ДПП щодо доріг базується або на платі користувачів (прямі платежі), яку приватні фірми прямо стягують з користувачів інфраструктури, або на державних платежах приватним партнерам, які можуть базуватися на дійсній інтенсивності руху (тіньові платежі), або доступності інфраструктурних активів (платежі доступу). У принципі, кожна альтернатива має свої переваги та недоліки. Тоді як, наприклад, прямі платежі можуть стимулювати ефективне використання інфраструктури, вони також можуть перерозподіляти рух до обхідних доріг (якщо такі існують), таким чином створюючи додаткові витрати через перевантаженість. Більш того, якщо перспективи попиту не ясні, прямі толлінгові системи можуть і не залучити приватних інвесторів. Альтернатива – платежі, що базуються на потужності – може бути досить дорогою для державних партнерів і не створювати стимулів для приватних фірм покращувати якість послуг, наприклад по відношенню до доступності. Відповідно, схема винагороди повинна бути визначена у відповідності зі специфічними ризиками проекту та з іншими релевантними критеріями, такими як механізм аукціону.

3 ДПП у секторі автомобільних доріг України

Незважаючи на кілька спроб в останні роки, досі жоден ДПП проект щодо автомагістралей не було впроваджено в Україні. Це часто пояснюється недостатньою законодавчою базою, необхідною для захисту приватних інвесторів. На цьому фоні зараз розробляються нова

стратегія розвитку ринку ДПП та новий закон про ДПП. Однак ключове законодавство про концесії в автодорожньому секторі[5] було впроваджено кілька років тому і воно створює необхідні основи, такі як основні принципи концесійних угод, правове існування всіх відповідних партнерів, включаючи їхні права та обов'язки, а також строки процедур проведення тендерів та укладання контрактів. Відповідно, аргумент про відсутність ДПП в автодорожньому секторі України через недостатню законодавчу базу виглядає надто простим[6]. Натомість, спеціальне законодавство щодо ДПП, здається, має ряд інших недоліків, які ми коротко проаналізуємо у цьому розділі.

Законодавчо кожній (центральній чи місцевій) державній інституції дозволено передавати актив, який вона контролює, в ДПП за умов, що взагалі дозволено передавати відповідний тип активів за такою угодою. Щоб зробити це, державна інституція уповноважена виконати всі наступні завдання, включаючи передачу об'єкта та регулювання, тоді як основні рішення, такі як вибір приватних партнерів або платіжних схем повинні схвалюватися головним органом, часто центральним або регіональним урядом. Зрозуміло, що державна інституція, яка контролює актив, також має свою частку у договорі про ДПП, поточна практика залишає державну діяльність щодо ДПП нескоординованою. Як наслідок, державні інституції не вчаться систематично і не акумулюють необхідні навички для того, щоб розробляти, впроваджувати та регулювати проекти ДПП. Також не може бути використана можлива синергія від різних проектів, наприклад, використання досвіду, набутого від ДДП у портовому господарстві, у розвитку проекту в автодорожньому секторі. Як показують кілька міжнародних прикладів, акумуляція досвіду та інституційної спроможності щодо ДПП важлива для забезпечення довіри та підзвітності з боку приватних партнерів. Найбільш показові приклади – Сполучене Королівство, де майже 700 контрактів на загальну суму майже 60 млрд. євро було завершено з 1992 року, або Чилі, де концесії на дороги вартістю 5,4 млрд. дол. США були надані з 1990 року[7].

У випадку українських автодоріг Укравтодор несе всю відповідальність і таким чином також виступає як орган, що надає об'єкт, і як регулятор. Додатково до втрати ефектів від синергії це також призводить до серйозних конфліктів інтересів, оскільки Укравтодор володіє іншими компаніями, які здійснюють будівництво доріг та надають послуги ремонту і у свою чергу зацікавлені в участі як приватні партнери. За таких умов конкурентні тендери не можуть бути проведені. Наприклад, проблема горезвісних переглядів видатків у пропозиціях з будівництва доріг, фірми дійсно роблять заявки з дуже низькими цінами для того, щоб виграти тендер знаючи, що їхні витрати можуть бути переглянуті з Укравтодором (їхнім власником) після укладання контракту.

Нарешті, процес прийняття рішень дуже бюрократичний і таким чином займає багато часу. Наприклад, не очевидно, що основні рішення за контрактами мають бути схвалені Кабінетом Міністрів, а не просто відповідним міністерством. Натомість, було б набагато ефективніше, якщо б тільки прямо пов'язані міністерства приймали рішення, одночасно забезпечуючи достатню прозорість для загалу. Також інтерес інших державних інституцій не повинен полягати у висловлюванні своєї думки по контракту як такому, а в тому, щоб забезпечувати публічність всієї релевантної інформації.

---

[5] Закони України «Про концесії» від 10 січня 2002 (включно із пізнішими поправками та додатками) та «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 3 квітня 2003 року.

[6] Однак постійні дискусії та поправки до законів про ДПП та різні типи експлуатації доріг дійсно створюють певний ступінь невизначеності.

[7] Див., наприклад, для Сполученого Королівства: Leahy, P. (2005). *Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom*, EIB Papers, Volume 10, No.2.; або для Чилі: Vassallo, J.M. (2006). *Traffic Risk Mitigation in Highway Concession Projects. The Experience of Chile*. Journal of Transport Economics and Policy, Volume 40, Part 3, September 2006.

4 Підсумки та рекомендації

У підсумку, ДПП вимагає дуже складних, визначених в угоді відносин, які створюють стимули і розподіляють ризики між різними партнерами. Як показує аналіз ключових факторів успіху, універсального зразка таких контрактів не існує. Скоріше успішне ДПП вимагає індивідуального рішення за контрактом, що відображає відповідні специфічні для сектору, а також для країни, фактори. У свою чергу, правова база потребує більшої чіткості для визначення існування, прав та обов'язків державних та приватних партнерів, але повинна бути достатньо гнучкою, щоб дозволяти широкий ряд можливих специфікацій. Зрештою, залучення приватних фірм у ДПП вимагає від держави акумулювання достатнього інтелектуального потенціалу, а також створення репутації передбачуваного та компетентного партнера.

В Україні ринок ДПП не просто потерпає від недостатньої правової бази. Натомість, всі запропоновані досі ДПП не були достатньо специфіковані, і нескоординований, специфічний для сектору, порядок дій не дозволяє акумулювати відповідний потенціал та репутацію. Далі, специфічні для сектору тендерні процедури, що були, наприклад, використані для всіх типів проектів будівництва, спричинили значні конфлікти інтересів, неконкурентну практику та погоню за рентою. Відповідно, доки ця інституційна структура залишиться незмінною, будь-які нові спроби покращити законодавчу базу ДПП імовірно проваляться. Звідси – найбільш прийнятна рекомендація:

Створити специфічну одиницю з ДПП для поєднання функцій держави та акумулювання необхідних знань і репутації.

По суті, така специфічна одиниця з ДПП є центральною в більшості успішних випадків ДПП в країнах, що розвиваються, де уряд повинен демонструвати компетентність, узгодженість та надійність на фоні досить високих специфічних для країни ризиків. В Угорщині, наприклад, міжвідомчий комітет, що складався з представників міністерств економіки та транспорту, юстиції та фінансів, а також офісу прем'єр-міністра, переглядав всі плани уряду з ДПП і відповідав за їх впровадження. Їх робота підтримувалася спеціальним секретаріатом з ДПП у складі міністерства економіки та транспорту. У Чилі міністерство суспільних робіт було відповідальним за втілення концесійної програми з розвитку чилійської інфраструктури і створювало потенціал та репутацію для розробки інноваційних, сприятливих тендерних механізмів, що також пом'якшували ризики з боку попиту[8].

Створення незалежної одиниці з ДПП зробить можливим ефективну розробку українським урядом чіткого розуміння контрактів ДПП разом з сильною правовою та економічною потужністю і досвідом. Орган повинен, відповідно, бути відповідальним за розробку всіх дотичних аспектів контрактів ДПП, включаючи тендерні процедури, розподіл ризиків, регулювання та процедури розв'язання конфліктів. Для фокусування на потенціалі ДПП та компетенції орган повинен бути незалежним від існуючих адміністраторів державних активів, таких як міністерства та державні організації на зразок Укравтодора та Укрзалізниці. По суті, це схоже на інституційний порядок дій при приватизації, де Фонд державного майна, а не відповідний відповідальний державний орган, несе всю відповідальність за продаж державних активів.

В ідеалі, орган з ДПП може розпочати працювати по перших проектах ДПП, наприклад, в автодорожньому секторі, де, як очікується, можна знайти зацікавлених приватних партнерів. З часом орган повинен поширити свою відповідальність на всі договори ДПП в транспорті (включаючи аеропорти та порти), енергетиці, пошті, соціальній сфері (наприклад, лікарні) тощо.

[8] Див., наприклад, DLA Paper. *European PPP Report 2007*; and Vassallo, J.M. (2006).

Для кожного проекту, об'єднана команда, що складатиметься з ДПП та представників відповідного відповідального державного органу (наприклад, Міністерство транспорту та зв'язку для ДПП в автодорожньому секторі), повинна розробити договір ДПП, реалізувати його та регулювати. Однак умови співпраці повинні бути чітко визначені з повною відповідальністю органу з ДПП у комерційній частині проекту (включаючи, тендерні процедури, розподіл ризику, регулювання, схеми розв'язання конфліктів тощо).

Врешті-решт, робота відділу має стимулюватись для досягнення позитивних результатів. Наприклад, інституційне фінансування так само як індивідуальні виплати бонусів повинні визначатися результатами досягнутими у різноманітних ДПП проектах.

Берлін/Київ, лютий 2008.

Автор:ФП, Лектор:РД