Вісник Сумського національного аграрного університету
Серія "Фінанси і кредит", 2012. №2

ЕКОНОМІКА, ОРГАНІЗАЦІЯ

УДК 330.3:711.3

С.М. Мороз

ФОРМУВАННЯ ПАРТНЕРСТВ ДЛЯ ІНТЕГРОВАНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Досліджено особливості створення та діяльності партнерств, що забезпечують інтегрований розвиток сільських територій. Доведено, що у рамках партнерств відбувається узгодження інтересів публічного та приватного секторів.

Постановка проблеми. Необхідність забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій вже тривалий час обговорюється в Україні. Вирішення цього питання безпосередньо пов'язане з розробкою відповідних програм та цільових заходів, які формують сприятливі умови для проживання сільських жителів та сталого розвитку сільських регіонів. Досвід європейських країн свідчить, що вирішення вищезазначених завдань є можливим у тому випадку, коли відбувається активна кооперація між населенням та місцевими органами державної влади. Така співпраця є наслідком розвинутої демократичної системи місцевого самоврядування, при якій громада має право впливати на процес прийняття рішень місцевих органів влади та активно користується цим правом. Важелі управління та ресурси у значній мірі делегуються місцевим органам управління, які здатні впливати на механізм участі громадськості навколо загальновизнаних фундаментальних цінностей. Потенціал суспільства або громадян реалізуються через місцеві громади, що є основою місцевого самоврядування та місцевого сталого розвитку [1].

Для того щоб сільські громади стали активними учасниками перетворень на селі та створення сприятливих умов для розкриття потенціалу сільських жителів можуть бути створені партнерства. Вони активно приймають участь у вирішенні соціально-економічних проблем розвитку сільських територій, наприклад, у розбудові сільської соціальної інфраструктури. З нашої точки зору, питання організації партнерств у сільських районах України, базуючись на міжнародному досвіді, є дослідженим у недостатній мірі.

Метою статті є дослідження особливостей створення та діяльності партнерств, що забезпечують інтегрований розвиток сільських територій.

Виклад основного матеріалу. Партнерство – це термін, який використовується, щоб охарактеризувати кожний вид кооперації, що включає державних та/або приватних учасників, діючих на одному рівні управління (горизонтальне партнерство) або на різних рівнях управління (вертикальне партнерство). У свою чергу, локальне партнерство розглядається як спосіб колективних дій, спрямованих на досягнення інтересів та намірів учасників, що мають відношення до підвищення конкурентоспроможності їхньої території [9]. Партнерство включає трьохсторонню структуру зі збалансованим представництвом секторів державного управління, соціального партнера і громадськості. Ефективність партнерства зростає завдяки розподілу влади, децентралізації, розподілу обов'язків, спільних ініціатив партнерів та інвестицій для покращення здатності партнерів по виконанню узгоджених програм. При цьому використовуються елементи ендогенних та екзогенних підходів щодо розвитку. Партнерства повинні бути новаторськими та демонструвати гнучкість, щоб реагувати на місцеві потреби та вимоги [7].

Особливе значення для територіального розвитку мають публічно-приватні партнерства. У розширеному контексті даний вид партнерства визначає спектр

© Мороз С.М.

можливих відносин між публічними та приватними учасниками для кооперативного забезпечення (інфраструктурних) послуг. Цей спектр може включати перелік домовленостей від суто приватних до суто державних, а саме:

- узгоджені схеми, за якими приватний сектор погоджується реагувати на суспільні інтереси;
- пасивні приватні інвестиції у суспільні товари та послуги без надання можливостей для приватної компанії щодо отримання прямих доходів, орієнтуючись у більшій мірі на непрямі доходи в довгостроковій перспективі, наприклад, через рекламу або поліпшення доступу до державних контрактів;
- державні контракти (аутсорсинг): приватним компаніям доручається надавати суспільні товари та послуги на довгостроковій основі;
- спільні підприємства: сумісні капітальні вкладення здійснюються спільно державними та приватними партнерами для надання суспільних послуг;
- суспільні ініціативи: приватним компаніям надається підтримка щодо надання суспільних товарів та послуг;
- пасивні державні інвестиції: без надання можливостей для державних компаній по отриманню прямих доходів, орієнтація здійснюється на непрямі доходи у довгостроковій перспективі,
- узгоджені схеми, за якими державний сектор погоджується реагувати на деякі інтереси приватного сектора [5].

До основних критеріїв публічно-приватних партнерств належать:

- публічно-приватне партнерство представляє собою співробітництво, що визначається договором між публічним і приватним учасниками;
- внески партнерів є взаємодоповнюючими, що дозволяє обом партнерам досягнути власні цілі більш ефективно в рамках публічно-приватного партнерства, ніж діючи окремо;
- кожен партнер формулює чіткі цілі й інформує про них іншого партнера.

При розвитку співробітництва у публічно-приватних партнерствах часто вказуються такі додаткові критерії:

- публічний партнер не фінансує основну діяльність приватного партнера, проте пропонує допоміжну підтримку;
- публічно-приватні партнерства не викривляють умови торгівлі;
- зобов'язання приватного партнера перевищують тривалість проекту;
- публічно-приватне партнерство дозволяє приватному партнеру досягти свої економічні цілі (наприклад, прибутковість та відкриття нових ринків), а публічному партнеру – цілі політики розвитку (наприклад, сталість та зниження рівня бідності) [8].

На відміну від країн Західної Європи, добровільна співпраця між соціальними суб'єктами економіки та участь громадськості в процесі планування та управління місцевими ресурсами не мають давніх традицій в постсоціалістичних країнах. Так, наприклад, у Польщі на початковому етапі розвиток таких партнерств відбувався за підтримки грантів США та країн Західної Європи. Основна мета цих заходів полягала у подоланні пасивності у жителів сільських районах, щоб дати можливість сільським громадам винаходити свої власні ідеї і застосовувати їх на практиці, а також допомогти їм отримати досвід у впровадженні локальних ініціатив. Надавалася підтримка в організації місцевих міжсекторальних асоціацій, покращенні можливостей щодо залучення внутрішніх та зовнішніх фінансових ресурсів та налагодження механізмів їх перерозподілу на території партнерств для полегшення реалізації місцевих ініціатив [2].

Необхідно відзначити, що раніше партнерства створювалися в основному з метою вирішення соціальних проблем та зайнятості населення. Нині час вони все у більшій мірі розглядаються як координатори "інтегрованого" розвитку. Основне їх завдання вбачається у розробці зрозумілої стратегії розвитку, що адаптована до умов певного регіону та базується на місцевих конкурентних перевагах. Підхід участі, що використовується у партнерствах, надає для цього широкі можливості. По-перше,

значна частина існуючих проблем місцевого населення має кращі шанси бути вирішеними у рамках існуючої політики. Наприклад, на сьогодні досягнутий широкий консенсус щодо необхідності охорони навколишнього середовища та забезпечення сталого економічного розвитку. Це потребує більш тісної координації дій у рамках відповідного довгострокового базису, що може бути простіше досягнутим у рамках територіально-орієнтованих партнерств. По-друге, підтримуючий економічний розвиток у багатьох країнах надає більше можливостей для подолання географічних відмінностей, бідності, соціальної ізоляції та інших проблем, для яких саме партнерський підхід часто є найбільш відповідним. По-третє, партнерство може допомогти визначити напрями взаємодії по різних видах діяльності, базуючись на місцевих знаннях та навичках, дозволяючи використати нові економічні можливості у контексті глобальної конкуренції [6].

Створення публічно-приватних партнерств за участю приватних учасників надає багато різних переваг для реалізації різного роду проектів, а саме:

- прискорення інфраструктурного забезпечення;
- більш швидке впровадження проектів;
- зменшення витрат протягом реалізації проекту;
- кращий розподіл ризиків;
- кращі стимули для виконання проекту;
- вища якість послуг;
- формування додаткових доходів;
- покращене державне управління [4].

Головне питання, яке виникає при обговоренні публічно-приватних партнерств, полягає у чому загалом для партнерів є сенс прийняття у них участі. Насамперед, це пов'язано із синергією партнерств. Інші переваги для приватного та публічного секторів, а також для суспільства наведені у табл. 1.

Таблиця 1

Доцільність участі у публічно-приватних партнерствах

Для чого приватному сектору приймати участь у публічно-приватних партнерствах	**Для чого публічному сектору приймати участь у публічно-приватних партнерствах**	**Для чого суспільству приймати участь у публічно-приватних партнерствах**
Покращити свою здатність розвивати нові товари та ринки	Отримати початковий доступ до розробок приватного сектора, інновацій та навичок з управління проектами	Покращити ефективність та результативність послуг та постачання продукції
Одержати більше визнання у суспільстві	Отримати прибуток від мотивації, базуючись на власності	Підтримувати та підвищувати державну відповідальність
Покращити доступ до інформації	Перейти від пропозиції до попиту при наданні послуг	Покрити витрати, пов'язані з орієнтацією приватного сектора на прибуток, що часто призводить до неефективності ринкового механізму
Скоротити період сплати за рахунок спільного використання коштів	Зберегти частковий контроль над стратегічно важливими галузями промисловості	Зменшити монопольну владу
Покращити якість та збільшити обсяг послуг	Розподілити витрати, отримати доступ до приватного фінансування, зекономити бюджетні кошти	Забезпечити рівномірний розподіл товарів та послуг
Розподілити витрати, отримати доступ до фінансування	Спільно використовувати інфраструктуру	Забезпечити ефективність економічних ринків через зменшення основних ризиків
Спільно використовувати інфраструктуру	Розширити сферу компетенції через співпрацю з приватним сектором	Змінити підхід від продажу товарів до пропонування рішень
Розширити сферу компетенції через співпрацю з публічним сектором		Сприяти розвитку суспільно важливих галузей

Для чого приватному сектору приймати участь у публічно-приватних партнерствах	**Для чого публічному сектору приймати участь у публічно-приватних партнерствах**	**Для чого суспільству приймати участь у публічно-приватних партнерствах**
Отримати початковий доступ до ринків і клієнтів		

Джерело: [5]

Реалізація проекту публічно-приватного партнерства у країнах ЄС передбачає проходження декількох етапів (рис. 1).

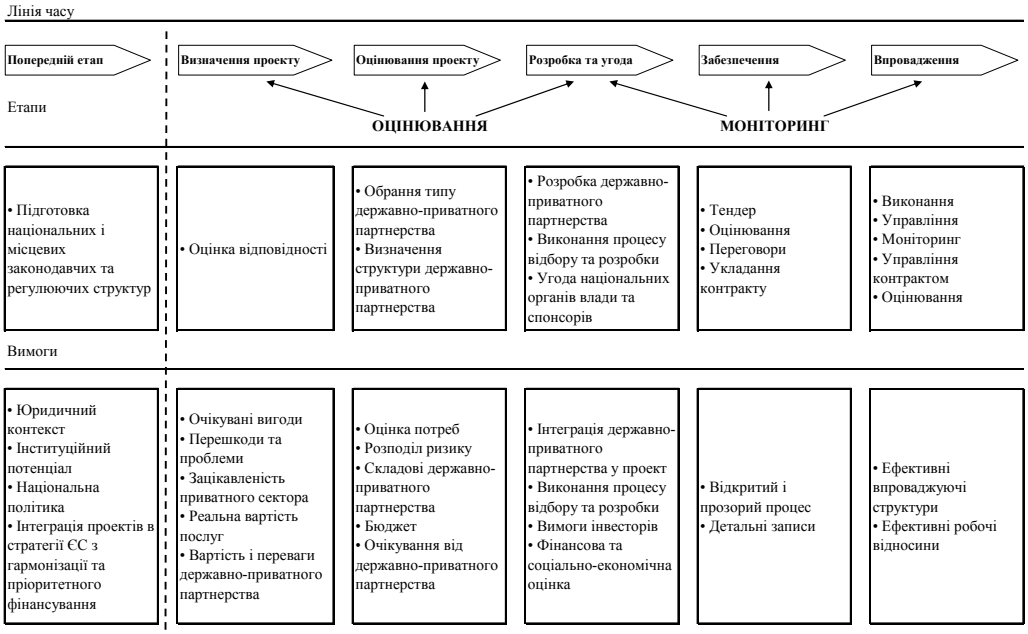

Рис. 1. Проектний цикл публічно-приватного партнерства у країнах ЄС

Джерело: [4]

Ефективне управління у публічно-приватних партнерствах базується на таких ключових принципах:

- участі: рівень участі всіх зацікавлених сторін;
- порядності: наскільки формування та використання правил здійснюється без шкоди для людей;
- відповідальність: в якій мірі політичні діячі несуть відповідальність перед суспільством за те, що вони говорять і роблять;
- справедливість: наскільки правила є однаковими для всіх у суспільстві;
- ефективність: в якій мірі обмежені людські та фінансові ресурси застосовуються без втрат, затримок або корупції чи без шкоди для майбутніх поколінь [3].

Враховуючи досвід діючих партнерств, для забезпечення їх ефективної діяльності необхідно чітко визначити:

- мету;
- учасників;
- механізм залучення учасників на різних етапах діяльності партнерства.

Мета – це перелік цілей, які встановлюються місцевим партнерством. Такі цілі визначаються через офіційні угоди, тобто через стратегічні домовленості між партнерами, що розкривають сутність партнерства та план дій, який надалі деталізує відповідні заходи та інструменти, необхідні для впровадження загальної партнерської стратегії. Що стосується учасників (тобто ключових "гравців" у партнерстві), то це в

основному державні установи, місцеві державні організації, представники соціальних партнерів або громадських груп, недержавні організації (третій сектор). Механізм їхнього залучення викликає значний інтерес з точки зору розуміння управлінської структури та методів, на яких базується партнерство. Партнерства можуть бути створені у відповідності до офіційних правил, що детально визначають їхню діяльність, або можуть діяти на основі неофіційних угод, укладених групою учасників на місцевому рівні. В особливій мірі це має відношення до спеціальних органів управління, яким делеговані функції програмні або впроваджувальні функції [9].

При функціонуванні публічно-приватних товариств (наприклад, при розбудові та експлуатації об'єктів інфраструктури) застосовуються різні види контрактів та домовленостей, у тому числі:

- будівництво-експлуатація-передача – даний вид контракту використовується для залучення приватних інвестицій у будівництво нових підприємств та інфраструктурних об'єктів. За дорученням державних органів приватна компанія фінансує, будує та обслуговує об'єкти інфраструктури. Експлуатаційний період є достатньо тривалим, дозволяючи приватній компанії відшкодувати затрати по будівництву та отримати прибуток. У кінці узгодженого періоду державна установа викупає або отримує у лізинг побудовані об'єкти у приватних інвесторів;
- будівництво-експлуатація-володіння – згідно з цим контрактом контроль та власність щодо об'єкта інфраструктури залишається у приватної структури. Приватний сектор фінансує, будує, володіє та експлуатує інфраструктурні об'єкти протягом необмеженого терміну;
- лізинг – лізингові угоди охоплюють проектування та будівництво або експлуатацію, але не фінансування. Умовою лізингової угоди може бути те, що деякі послуги повинні надаватися й надалі, протягом певного додаткового часу. Частина ризиків переходить до приватного сектору;
- концесія – передбачає, що держава передає приватному підряднику (концесіонеру) повну відповідальність за надання послуг у зазначеній галузі, включаючи всі управлінські функції. Концесіонер є відповідальним за будь-які капітальні вкладення, необхідні для розвитку або розширення бізнесу. Державний сектор несе відповідальність за встановлення стандартів та гарантує те, що вони будуть виконані;
- спільні підприємства – мають місце, коли приватний та публічний сектори спільно фінансують, володіють та управляють об'єктами інфраструктури. Спільні проекти реалізуються як венчурні підприємства між приватними підприємства та, в деяких випадках, організаціями розвитку;
- експлуатаційні / послугові управлінські контракти на управління – ці контракти дозволяють приватному сектору надавати послуги, пов'язані з інфраструктурою або управлінням діяльністю об'єкта інфраструктури протягом певного періоду часу;
- неофіційне публічно-приватне співробітництво – добровільне співробітництво серед донорів, міжнародних агенцій технічної допомоги, національних та місцевих державних органів, приватних компаній (багатонаціональних або національних), недержавних організацій у вирішенні соціальних питань, забезпечення інфраструктурою та надання державних послуг [10].

Слід зазначити, що для забезпечення успішної діяльності публічно-приватного необхідне належне управління. Воно включає такі елементи:

- справедливий та прозорий процес відбору, на підставі якого державні органи управління формують партнерства;
- гарантія того, що буде витримане співвідношення ціни та якості;
- поліпшення якості надання основних суспільних послуг, особливо для соціально незахищених верств населення, а також належну підготовку для тих, хто братиме участь у нових партнерствах;
- прозорі стимули для всіх учасників та справедливе повернення коштів учасників, що ризикували, у поєднанні з досягненням комерційного успіху;

- обговорення проблемних питань, що забезпечують безперервність надання послуг або запобігають руйнації проекту;
- здатність своєчасно реагувати на нові загрози та розробка заходів для загального поліпшення безпеки послуг, що надаються згідно з угодою публічно-приватного партнерства [3].

Висновки. Можливості партнерств щодо розвитку сільської місцевості є достатньо широкими. Важливим є те, що у рамках партнерств відбувається узгодження інтересів публічного та приватного секторів. Партнерство як форма співпраці надає реальні можливості для реалізації проектів та досягнення визначених цілей довготермінового характеру. Створення партнерств дозволить значно покращити соціально-економічну ситуацію у сільських регіонах та сприятиме їх інтегрованому розвитку в Україні.

SUMMARY

The features of the establishment and operation of partnerships that ensure integrated development of rural areas are studied. It is proved that in partnerships there is congruence of the interests of public and private sectors.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

1. Напрями національної політики участі громадян у місцевому сталому розвитку. Аналітичний документ № 1. – К.: Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН)/Муніципальна програма врядування та сталого розвитку, Українська асоціація місцевих та регіональних влад, 2007. – 36 с.
2. Furmankiewicz M. Enhancing endogenous development in rural areas: the implementation of the LEADER pilot program in Poland, Paper prepared for the conference "Development: Cooperation and Competitiveness, Bucharest, Romania, May 22-24, 2008.
3. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships, New York and Geneva, United Nations, 2008. – 91 с.
4. Guidelines for successful public-private partnerships, Brussels, European Commission, Directorate-General Regional Policy, 2003. – 100 с.
5. Hartwich F., Tola J., Janssen W. Public private partnerships for agroindustrial development in Latin America and the Caribbean, International Seminar on North-South and South-South Research Partnerships, Colombia, Cartagena de Indias, November 28-30, 2002.
6. Local partnerships for better governance, Paris, OECD, 2001. – 391 с.
7. O'Keeffe B. Regional and local devolution in Ireland – the potential of LEADER partnerships to provide municipal government // Lex Localis – Journal of Local Self-Government, Vol. 7, No. 3, 2009. – С. 257-269.
8. Rural development through public-private partnerships (PPPs)? Zollikofen, Switzerland, InfoResources Focus No 1/05, 2005. – 16 с.
9. Vesan P., Graziano P. Local partnerships as a new mode of governance: a framework for analysis. URGE Working Paper 1/2008 – Turin: The Research Unit on European Governance of the Collegio Carlo Alberto Foundation, 2008. – 18 с.
10. Warner M., Kahan D., Lehel S. Market-oriented agricultural infrastructure: appraisal of public-private partnerships, Rome, FAO, 2008. – 156 с.

Надійшла до редколегії 7 вересня 2012 р.