

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В КАЗАХСТАНЕ

Нуржанова Н.С.

Евразийский национальный университет им. Л.Н.Гумилева,
г. Нур-Султан, Казахстан

Государственно-частное партнерство (ГЧП) - это модель, при которой государство сотрудничает с частными компаниями для реализации инфраструктурных проектов. Этот союз между сторонами обеспечивает финансирование, проектирование, процветание и поддержание инфраструктурных удобств внутри страны. Подход ГЧП инициирует эффективное облегчение доступа населения к общественным благам. Это связано с тем, что такие проекты передаются соответствующим частным структурам, которые обладают опытом и знаниями в своей области.

Подход ГЧП имеет дело с упрощением долгосрочных государственных услуг. В модели ГЧП общая стоимость проекта рассчитывается сразу для всего срока его службы. Таким образом, принимая во внимание первоначальные капитальные затраты, расходы на ремонт и техническое обслуживание, расходы на модификацию и конечные затраты на утилизацию.

С привлечением частных фирм подход ГЧП также инициирует воздействие креативности и новых технологий на инфраструктурные проекты. Инфраструктурные проекты сопряжены с высоким риском; таким образом, ГЧП помогает правительству передать этот риск частным фирмам. Эти проекты обычно рассчитаны на годы; поэтому государственный орган и частная организация остаются связанными в течение длительного периода времени [1, с.102].

Казахстан обладает большими запасами природных ресурсов, которые дополняются его промышленностью и транспортными возможностями. Однако относительно малочисленное население страны и ее удаленное расположение создают проблемы, которые делают традиционные механизмы финансирования недостаточными. Поэтому правительство ищет творческие пути инвестирования в экономическое и социальное развитие. Государственно-частное партнерство рассматривалось как особый вид сотрудничества по разделению рисков, главным образом финансовых. В результате в 2008 году при Министерстве экономического развития и торговли был создан Казахстанский центр государственно-частного партнерства (Центр ГЧП) с целью создания национальной основы поддержки ГЧП в Казахстане.

В то время как частные партнеры традиционно финансируют концессионные проекты, Правительство Казахстана может оказать финансовую поддержку в размере общей стоимости проекта. Кроме того, правительство взяло на себя ответственность за финансирование технико-экономических обоснований всех предлагаемых проектов ГЧП. Проекты ГЧП часто не начинаются без широкой государственной финансовой поддержки. Учитывая относительно небольшой опыт Казахстана в области ГЧП, ему необходимо будет обеспечить обучение или ввести иностранных экспертов, которые имеют хорошее понимание проектов ГЧП, чтобы иметь возможность контролировать и оценивать результаты. Сложный бюрократический процесс утверждения и отсутствие системы конкурентных торгов создают риски того, что проект не будет реализован эффективно.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) стало общемировой тенденцией. Правительства более чем ста стран, как развитых, так и развивающихся, используют ГЧП для создания и поддержания государственной инфраструктуры. Казахстан обладает большими запасами природных ресурсов, которые дополняются его относительно малочисленным населением и его удаленным расположением, что создает уникальные проблемы, которые делают традиционные методы финансирования инфраструктурных проектов недостаточными. Поэтому казахстанское правительство ищет пути инвестирования в экономическое и социальное развитие. Государственно-частное партнерство рассматривалось как особый вид сотрудничества по разделению рисков, главным образом финансовых, в области социального и инфраструктурного развития, привлечения иностранных инвестиций [2].

Казахстан рассматривает ГЧП как способ быть более похожим на развитые экономики такие как Соединенные Штаты Америки, Канада и Европа. В Казахстане толкование ГЧП сужено до простого значения концессии. Единственная модель, которая была реализована в Казахстане, - это Build-Transfer-Maintain (BTM). Традиционно концессия – это государственный орган, предоставляющий частной компании право эксплуатировать монопольную услугу путем взимания платы с пользователей, обычно путем осуществления инвестиций на свой риск. Это означает, что частная компания несет ответственность за проектирование, строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание основных фондов. Роль публичного партнера ограничивается регулированием производительности, цены и количества предоставляемых услуг. Объект остается государственной собственностью, но все техническое обслуживание и капитальные инвестиции в инфраструктуру являются исключительной ответственностью частного партнера. Это определение подразумевает, что в концессии актив строится или реконструируется частной стороной с использованием частного финансирования.

В общем в Казахстане имеется широкое понимание ГЧП и свободно используется термин государственно-частное партнерство. Большинство действующих концессий в Казахстане приходится на транспортный сектор (автомобильный, железнодорожный), энергетический сектор и социальную

инфраструктуру. В результате пока еще слишком рано судить об успехе этих ГЧП, однако правовая и институциональная база Казахстана совершенствуется.

В Казахстане правительство берет на себя большие финансовые риски для повышения привлекательности проектов ГЧП для частных партнеров. Степень, в которой частные инвесторы готовы принимать участие в ГЧП сильно зависит от уровня государственной финансовой поддержки. Как уже было сказано выше, казахстанское правительство вынуждено частично или даже полностью финансировать эти проекты. Это необычно, потому что в традиционных случаях именно частный партнер берет на себя больше финансовых рисков. Традиционные концессии нацелены на то, чтобы частный сектор обеспечивал финансовые инвестиции и разделял финансовые риски. Правительство, как правило, предоставляет частному сектору исключительный доступ к государственным объектам или рынку.

В то время, как правительство, кажется, несет более тяжелое бремя, чем это характерно для развитых стран. Нынешний статус отложенных многочисленных проектов ГЧП в Казахстане свидетельствует о нежелании частных партнеров иметь дело с крупными финансовыми/капитальными рисками. Одной из ключевых характеристик ГЧП в Казахстане является его сильная зависимость от государственного финансового участия. Проекты ГЧП часто не реализуются без широкой государственной финансовой поддержки.

Государственно-частное партнерство предполагает сотрудничество между государственным учреждением и компанией частного сектора, которое может быть использовано для финансирования, строительства и эксплуатации проектов, таких как сети общественного транспорта, парки и конференц-центры. Финансирование проекта через государственно-частное партнерство может позволить завершить проект раньше или сделать его возможным в первую очередь [3, с.125]. Государственно-частное партнерство часто предполагает уступку налоговых или иных операционных доходов, защиту от ответственности или частичное владение номинально государственными услугами и собственностью частному сектору, коммерческим организациям. Эти партнерские отношения хорошо работают, когда технологии и инновации частного сектора сочетаются со стимулами государственного сектора для завершения работы в срок и в рамках бюджета. Риски для частного предприятия включают перерасход средств, технические дефекты и неспособность соответствовать стандартам качества, в то время как для государственных партнеров согласованные сборы за использование могут не поддерживаться спросом - например, для платной дороги или моста. Несмотря на свои преимущества, государственно-частные партнерства часто подвергаются критике за размывание границ между законными общественными целями и частной коммерческой деятельностью, а также за предполагаемую эксплуатацию общественности из-за самоторговли и поиска ренты, которые могут иметь место [4, с.63].

Государственно-частное партнерство обычно имеет контрактные периоды от 25 до 30 лет и более. Финансирование частично поступает из частного сектора, но требует платежей от государственного сектора и/или пользователей в течение

всего срока действия проекта. Частный партнер участвует в разработке, завершении, реализации и финансировании проекта, в то время как государственный партнер фокусируется на определении и мониторинге соблюдения поставленных целей. Риски распределяются между государственными и частными партнерами в процессе переговоров, в идеале, хотя и не всегда в соответствии со способностью каждого из них оценивать, контролировать и справляться с ними.

Хотя общественные работы и услуги могут оплачиваться за счет платы из бюджета доходов государственного органа, например в случае больничных проектов, концессии могут включать право на прямые платежи пользователей - например, в случае платных автомобильных дорог. В таких случаях, как теневые сборы за проезд по автомагистралям, платежи основываются на фактическом использовании услуги. При очистке сточных вод оплата производится за счет сборов, взимаемых с пользователей [5, с.74].

Государственно-частное партнерство, как правило, проявляется в транспортной или экологической инфраструктуре, а также в жилищно-коммунальном хозяйстве.

На 1 июня 2020 года было заключено 786 договоров ГЧП на сумму 1,8 трлн. долл. США, - из них 10 договоров на национальном уровне и 776 договоров на местном уровне. Привлечены инвестиции в размере 910 млрд. тенге. Заключены соглашения на сумму порядка 115 млрд тенге. И эта область остается лидером по итогам пяти месяцев 2020 года. Более половины проектов ГЧП в сфере образования - дошкольные организации. Так, на сегодняшний день заключено 240 договоров ГЧП на сумму 70 млрд. тенге.

Увеличение числа проектов ГЧП приводит к увеличению государственных облигаций, которые не пропорциональны объему привлеченных инвестиций. На привлечение 1 тенге частных инвестиций тратится 2 тенге бюджетных средств. Такой оборот наблюдается на фоне отсутствия встречных обязательств частного инвестора. Это не побуждает частных партнеров повышать эффективность реализованного проекта. Основная нагрузка на бюджет республиканских проектов составит на 2023 год и последующие годы в среднем 58 млрд тенге в год. По местным бюджетам - на 2020-2021 годы, в среднем 70 млрд тенге в год во всех регионах.

В других странах, которые успешно применяют опыт государственно-частного партнерства, на 1 государственную условную единицу денег приходится три частные. Возможность покупки социальных объектов в целом грозит превратить проекты ГЧП в своего рода бизнес для чиновников и их родственников, принимающих решения в сфере ГЧП, тем более что новый закон предусматривает и оплату инвестиций, и эксплуатационные расходы. Кроме того, возможны государственные субсидии, плата за доступность, плата за управление ГЧП. Касым-Жомарт Токаев заявил, что сама идея ГЧП дискредитирована, и все потому, что государство обязалось возместить компаниям инвестиционные затраты на проекты в размере 90% от их общей стоимости. Необходимо контролировать, с одной стороны, нагрузку на местные бюджеты, бюджетную и социально-экономическую эффективность, а с другой -

выполнение обязательств по проектам ГЧП. То есть ГЧП начали развиваться так быстро, что бюджет оказался под угрозой. И это в то время, когда проекты ГЧП должны, по идее, снизить бюджетную нагрузку.

Партнерские отношения между частными компаниями и правительством в Казахстане дают преимущества обеим сторонам. Например, технологии и инновации частного сектора могут способствовать повышению операционной эффективности предоставления государственных услуг. Государственный сектор, со своей стороны, предоставляет частному сектору стимулы для выполнения проектов в срок и в рамках бюджета. Кроме того, создание экономической диверсификации делает страну более конкурентоспособной в облегчении ее инфраструктурной базы и стимулировании сопутствующего строительства, оборудования, вспомогательных услуг и других видов бизнеса.

Частный партнер может столкнуться с особыми рисками, связанными с участием в государственно-частном партнерстве. Физическая инфраструктура, такая как автомобильные или железные дороги, сопряжена со строительными рисками. Если продукт не поставлен вовремя, превышает смету расходов или имеет технические дефекты, то бремя ответственности обычно ложится на частного партнера. Кроме того, частный партнер сталкивается с риском доступности, если он не может предоставить обещанную услугу. Компания может не соответствовать требованиям безопасности или другим соответствующим стандартам качества, например, при управлении больницей или школой. Риск возникновения спроса возникает, когда количество пользователей услуги или инфраструктуры, таких как платные дороги, мосты или туннели, меньше, чем ожидалось. Однако этот риск может быть переложен на публичного партнера, если публичный партнер согласился заплатить минимальную плату независимо от спроса.

Государственно-частное партнерство также создает риски с точки зрения широкой общественности и налогоплательщиков. Партнерство частных операторов с правительством может оградить их от ответственности перед пользователями государственных услуг за то, что предоставляют некачественные услуги или даже нарушают гражданские или конституционные права людей. В то же время частный партнер может иметь возможность повышать пошлины, тарифы и сборы для невольных потребителей, которые могут быть вынуждены по закону или географической естественной монополии платить за услуги.

Наконец, как и в любой ситуации, когда права собственности и права принятия решений разделены, государственно-частное партнерство может создавать сложные проблемы между принципалом и агентом. Это может способствовать коррупции, откупам от политических друзей, и общей активностью, ослабляя связи между частными лицами.

Список литературы:

1. Казанцев А.К. Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере /А.К. Казанцев. - М.: ИНФРА-М, 2017. - 221 с.

2. АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» // <https://ppp-academy.kz/>

3. Максимов В.В. Государственно-частное партнерство в транспортной инфраструктуре: критерии оценки концессионных конкурсов /В.В. Максимов. - М.: Альпина Паблишер, 2015. - 389 с.

4. Алпатов А.А. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации /А.А. Алпатов. - М.: Альпина Паблишер, 2018. - 291 с.

5. Борщевский Г.А. Государственно-частное партнерство. Учебник и практикум /Г.А. Борщевский. - Москва: Гостехиздат, 2016. - 346 с.