

ОӘЖ 332.14

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК–ЖЕКЕШЕЛІК
ӘРІПТЕСТІК ҚҰРЫЛЫМЫН ГЕРМАНИЯ МОДЕЛІН ЕҢГІЗУ АРҚЫЛЫ
ДАМУЫ БАҒЫТТАРЫ**

Қали Әділет Маратұлы

Kaliev999@gmail.com

Л.Н.Гумилев атындағы ЕҰУ, Нұр-Сұлтан, Қазақстан
«Менеджмент» мамандығының 1 курс магистранты
Ғылыми жетекші – э.ғ.к., доцент К.С.Сапаралиева

Қазақстан Республикасының дамуының, қазіргі кезеңінің басты міндеті – біздің экономикамыздың бәсекеге қабілеттілігі мен тұрақтылығын арттыру мақсатында біздің экономикамыздың жаңартуы болып саналады. Экономиканы жаңғырту негізгі салаларды қайта жабдықтауды, барлық түрдегі көлік инфрақұрылымын жылдам дамытуды, жаңа аумақтарды қарқынды дамытуды, заманауи өндірістік нысандарды құруды және жаңа әлеуметтік–экономикалық объектілерді салуды қажет етеді. Халықаралық тәжірибе көрсеткендей, экономиканы жаңғырту тек мемлекеттік ресурстардың қатысуымен жүзеге асырылмайды. Бұл мәселелерді шешуі, әлемдік тәжірибеде жүзеге асырылатын мемлекеттік және жеке бизнестің бірлескен күш–жігерімен, мемлекеттік–жекешелік әріптестік институты механизмі арқылы арқылы ғана мүмкін болады.

Сонымен бірге мемлекет пен жеке бизнестің өзара әрекеттестігі, олардың арасындағы тұрақты серіктестік қарым–қатынастарды құруы, өзара әрекеттесудің институционалдық және экономикалық негіздерін жеткіліксіз дамуының, мемлекеттік–жекешелік әріптестік қатынастар механизмінде, инвестициялық жобаларды іске асыру барысында туындайтын мүліктік құқықтарды қайта бөлу мәселелерімен қиындатады және мемлекеттік–жекешелік әріптестікті құру туралы әкімшілік шешімдерді қабылдауын, оның модельдерін және механизмдерін толық әзірлеген жоқ. Қаржылық көздердің түсініксіз көрінісі, ықтимал тәуекелдер және бірқатар жағдайларда жобаларды іске асырудан күтілетін нәтижелердің орындалмауы, мемлекеттік ресурстардың тиімсіз пайдаланылуына және мемлекеттік–жекешелік әріптестегі бизнестің қатысуына қызығушылық жоғалтуына әкеледі [1].

Мемлекеттік-жекешелік әріптестік (МЖӨ) – кең ауқымыды, әлеуметтік – экономикалық маңызы бар жобаларды іске асыру мақсатында мемлекет пен жеке бизнестің ұйымдық және ұйымдастырушылық одағы.

Мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің басты мақсаты – мемлекет пен бизнестің ресурстары мен тәжірибесін біріктіру, әлеуметтік – экономикалық маңызы бар жобаларды аз шығындармен және тәуекелдермен іске асыру арқылы, жан-жақты субъектілеріне жоғары сапалы қызмет көрсетілуін қамтамасыз ету арқылы, инфрақұрылымды дамыту.

Жалпы алғанда, мемлекеттік-жекешелік әріптестік мемлекеттік және жекеменшік сектор арасындағы орта және ұзақ мерзімді қарым-қатынас жүйесі болып табылады, ол мемлекеттік тапсырыстарды жобалау, қаржыландыру, салу, реконструкциялау, оңалту, пайдалану немесе қызмет көрсету.

Қазақстанда МЖӨ тетігін дамыту мүмкіндігін көрсететін толық суретті құру үшін, осы саладағы шетелдік тәжірибені талдауға тура келеді.

Қазіргі жағдайда Қазақстанда аймақтық аумақтарды белсенді дамыту және экономикалық инновацияларды құруға ұмтылыс болған кезде, барлық деңгейдегі бюджеттердің және инвестициялық қордың қаржылық мүмкіндіктері шектеулілігімен кездескенде, бірінші кезекте инфрақұрылымды, әлеуметтік жобаларды және тұрғын үй-коммуналдық шаруашылық саласында жобаларды іске асыру үшін қосымша капитал тартатын қаржыландырудың жаңа тетіктерін табу қажет. Көптеген дамыған және дамушы елдерде мемлекеттік-жекешелік әріптестік (МЖӨ) мемлекеттік жауапкершіліктің әр түрлі салаларына бюджеттен тыс қаражат тартудың негізгі құралы болып табылады.

Дәстүрлі күшті мемлекеттік билігі бар Германия, МЖӨ жобаларын әзірлеуге, біршама кеш уақытта кірісті. 2003 жылдан бастап ғана МЖӨ нарығы, бюджеттік қаражаттардың тиімділігін арттыруды және әлеуметтік, экономикалық, экологиялық және ақпараттық инфрақұрылымның жаңа объектілерін құруға мүмкіндік береді. Бұл потенциалды тиімді құралды қолдану үшін бірқатар шарттардың орындалуын қамтамасыз етуі қажет. Бұл потенциалды тиімді қолдану үшін бірқатар құралдардың шарттардың орындалуын қамтамасыз ету қажет, әйтпесе мемлекеттік сатып алу жүйесіне немесе жекешелендіру үдерістеріне тән барлық мәселелер МЖӨ нысанында болады. Бұл МЖӨ – бұл сыбайлас жемқорлықпен күресу құралы емес, ал кейбір жағдайларда бюджеттік инвестицияларды іске асыру үшін объективті неғұрлым ұтымды модель, шағын және орта бизнестің дамуын ынталандыратын құрал. Бұл Германияның осы саладағы тәжірибесі, Қазақстанның МЖӨ нарығына үлкен мән бере алады. Германиядағы МЖӨ даму тарихы он жылға созылмаған, алайда, зерттеу міндеттерінің тұрғысынан оң жақтан бағаланады, өйткені механизмді қалыптастыру кезеңінде қабылданған барлық қадамдар мен қабылданған шешімдер анық байқалады. Осыған байланысты неміс МЖӨ нарығындағы ақпарат салыстырмалы түрде үлкен және шоғырланған, бұл белгілі бір дәрежеде оны зерттеу мен өңдеу кезінде қарама-қайшылықтарға тап болу мүмкіндігін жоққа шығарады [2].

Германия Федеративтік Республикасының федералдық заңнамасында, МЖӨ жобаларын іске асыру үшін «МЖӨ енгізуді жеделдету және МЖӨ саласындағы заңнаманы жетілдіру туралы» 2005 жылғы қыркүйекте қабылданған болатын. Бұл нормативтік акт мемлекеттік және жеке меншік сектор арасындағы МЖӨ түрінде өзара әрекеттесу мүмкіндігіне шектеулерді жою бөлігінде бюджет, инвестиция, салық және гендерлік заңнаманың нормаларын оңтайландыруға бағытталған.

Осылайша, салық заңнамасына түзетулер серіктестіктердің кемсітушілік мәртебесін жобаларды дәстүрлі әдіспен іске асыруға қарағанда өзгертуге енгізілді. МЖӨ жобасының компанияларына жер салығы мен жер телімдерін сатып алу салығы жойылды (мемлекеттік мақсаттар үшін пайдаланылған жағдайда).

«Конкурстық шектеулер туралы» заңда ірі инфрақұрылымды және басқа жобаларды жүзеге асыру бойынша конкурсты өткізудің жаңа тәртібін анықтайтын мақалалар – «бәсекелестік диалог» деп аталатын мақалалар жазылды. Бірінші кезеңде лайықты кандидаттардың саны шектелмеген қатысушылар санынан таңдалады. Екінші кезең –

мемлекеттік тапсырыс берушінің талаптарын қанағаттандыратын оңтайлы шешім әзірлеу мақсаты.

«Ақылы жолдар туралы» заң МЖӘ құралдарын пайдалана отырып, көлік инфрақұрылымын құруға бейімделген. Атап айтқанда, түзетулерге сәйкес жеке меншік операциялық компания белгілейтін, бірақ жер үстіндегі үкіметтерге заңнамалық актілермен шектелуі мүмкін баж мөлшерін реттеу туралы өзгерістер енгізілді [3].

Жоғарыда айтылған МЖӘ туралы Германия Федеративтік Республикасының заңын зерделеп, тетік дамуының қысқа тұжырымдамалары және елеусіз өзгерістердің пайда болуының барлық жағдайларын көруге болады. Осындай түзетулер федералды жерлерде де, муниципалдық деңгейде де қабылданғандығын ескерсек, Германиядағы бюджеттік процестің әрбір тақырыбы МЖӘ құру негізінде оны жүзеге асырудың баламалығын ескере отырып, енді көп немесе аз ірі инвестициялық жобаны талдауға міндетті.

Германиялық заңнамада мемлекеттік–жекешелік әріптестік жеке құбылыс ретінде қарастырылмайды, ол қолданыстағы құқықтық саламен толық үйлеседі және тек әдіс ғана болып саналады. Мемлекеттік және муниципалдық басқарудағы МЖӘ жобаларындағы қатысу принциптерін, серіктестердің міндеттемелерін, қаржылық қатысуды субфедеральдық және муниципалдық деңгейде, сондай-ақ федералды, аймақтық және салалық МЖӘ орталықтарының қатысуымен жүзеге асырған.

Германияда МЖӘ жобаларын іске асыру жөніндегі іс-шаралар осы нарықтың дамыған инфрақұрылымымен қамтамасыз етіледі. Инфрақұрылымның астында мемлекеттік–жекешелік әріптестік – федералдық деңгейде консультативтік орталықтың болуы, сондай-ақ дамыған аймақтық, жергілікті және салалық құзыреттердің желісі. Бұл жақта Қазақстан Республикасымен ұқсас.

Германиядағы ұлттық МЖӘ орталығы – ÖPP Deutschland консалтингтік компаниясы, ол 2009 жылдан бастап жұмыс істейді, онда федерациямен бірлесіп жарғылық капиталға он елдің, сексеннен астам муниципалитеттің және басқа да мемлекеттік тапсырысшылардың, сондай-ақ жеке капитал қатысады [4].

Компания МЖӘ саласында өз қызметін келесі бағыттар бойынша жүзеге асырады:

- кезеңдік жобалық кеңес беру;
- таңдалған мәселелер бойынша жобалық кеңес беру;
- рәсімдерді стандарттау және оңтайландыру тетіктерін әзірлеу;
- бизнес–жоспарларды әзірлеу;
- білім тарату.

Бақытымызға орай, бізде Германияда сияқты ұқсас функцияларды орындайтын , консалтингтік орталық бар.

МЖӘ нарығының даму деңгейінің көрсеткіші де ақпараттық қауіпсіздік болып табылады. Германияда Көлік, Құрылыс және Қалалық Даму Министрлігінің бұйрығына сәйкес МЖӘ жобалары бойынша деректер базасы сақталып отырады, онда әрбір осындай жоба туралы жеткілікті және жаңартылған ақпарат бар. Германияда МЖӘ механизмдерін пайдалану инфрақұрылымға инвестициялардың тиімділігін тек орташа есеппен 15,2% құрайды.

Мемлекеттік–жекешелік әріптестік жобаларын экономиканың мемлекеттік секторының сегменттері бойынша бөлуі:

Әлеуметтік инфрақұрылым объектілерін салу жобалары: 2017 жылы әлеуметтік құрылыста МЖС бойынша 40 келісімшарт жасалды, бұл алдыңғы біреуден кем. Инвестициялар көлемі 13% –ға (750–ден 661 млн. еуро дейін) төмендеді. Жобаға салынған инвестициялардың орташа көлемі 28,5 млн. еуроға кеміді, ол 2016 жылы 35 млн. еуроны құрады.

2017 жылы бекітілген МЖӘ жобалары білім беру (21), мәдениет және спорт (10), әкімшілік (7) және денсаулық сақтау (3) бағыттарында жүзеге асырылады.

Жол құрылыс жобалары: 2017 жылы жол құрылысы саласында инвестициялардың көлемі өткен жылмен салыстырғанда 19% –ға (657–ден 534 млн еуроға дейін) төмендеді.

Үкіметтің деңгейлері бойынша жобаларды бөлу:

- федералды үкімет (А–модель);
- федералдық магистральдардың 4 бөлімі;
- федералды жер – 6 жоба, оның 4–і Баварияда;
- коммуникациялар – 2 жоба.

Денсаулық сақтау жүйесіндегі жобалар: заңнаманы жазу кезінде осы саладағы алғашқы жобалар қарастырылған. Денсаулық сақтау секторы МЖӘ–нің артықшылықтары жағынан көрінетін болса да, Германияда осы саладағы жобалар жеткілікті түрде тиімді іске асырылмағанын көру қиын емес. Бұл кепілдік берушінің жауапкершілігін қаржыландыру және қаржыландыру мәселелерінде қажетті айқындықтың болмауы салдарынан туындайды. Сенімділікті жоғарылату үшін мұндай қаржыландыру құрылымдары форфитті модельдің және жобалық қаржыландыру моделінің ерекшеліктерін ескере отырып әзірленуі керек. Мемлекеттік тапсырыс берушінің экономикалық мүдделерін қамтамасыз ету мердігердің немесе қосалқы мердігердің сенімділігін бағалау және мердігердің жобаны сәтсіз жүзеге асырған жағдайда шығындарды азайту механизмін жасау арқылы кепілдендірілуі тиіс.

Барлық МЖӘ жобаларының экономикалық тиімділігі көрсеткіштері, келісімшартқа қол қою кезінде жоспарланғанмен сәйкес келеді. Бұл нәтижелер транзакцияның алдын ала сатысында, ақшалай қаражаттардың ағынын талдауы, жоғары деңгейде өтетінін көрсетті. МЖӘ жобаларының экономикалық тиімділігі 1% –дан 20% дан артық көрсеткішке дейін (орта есеппен 15,2%) жетеді.

Экономикалық пайдаға қоса, МЖӘ жобалары басқа да артықшылықтарды ұсынады, мысалы: инфрақұрылымның салыстырмалы жоғары сапасын сақтай отырып, жобаларды алдын–ала іске асыру, функционалдылықты жақсарту немесе инновациялық жобаларды пайдалану. Бұл ұзақ мерзімді келісімшарттар бойынша, тұтынушылық сұранысқа оң әсер етеді.

Дармштадт университетінде жүргізілген зерттеулер Оффенбах ауданында МЖӘ жобасы шеңберінде салынған мектептерде жұмыс істейтін мұғалімдер мен оқушылармен оқу процесіне деген қанағаттанушылық тұрақты түрде өсіп келе жатқанын көрсетті, бұл мотивация деңгейіне, жұмыс сапасы мен мектептердегі климатқа оң әсерін тигізеді және оқу нәтижелерін жақсартып және сырқаттанушылықты төмендетеді. Жобалардың тиімділігі деңгейін қарастыру кезінде кейбір заңдылықты байқауға болады. Осылайша, экономикалық тиімділік, жобаның көлеміне байланысты өзгереді. Инвестициялық шығындар 10 миллион еуроға дейінгі жобалар орташа 12% сақтайды, жоба құны 10–нан 25 миллион еуроға дейін шамамен 14,4%. 25 миллион еуродан асатын жобаларды іске асыра отырып, орташа есеппен 13,5% , ал, 50 миллион еуродан астам – 16,7 пайыз қаражатты сақтауға мүмкіндік бар. Бұл масштабтың әсерін көрсетеді [5].

Осылайша, Германия тәжірибесі көрсеткендей, қажетті жағдайларды ескере отырып, мемлекеттік–жекешелік әріптестік механизмінің мемлекеттік инвестициялардың альтернативті түрі ретінде үлкен әлеуетін табысты іске асыру мүмкін және заңды болып табылады.

Сондай–ақ, Германия, жолдың басында, МЖӘ серіктестердің қатынасын негізі ретінде 50:50 емес ал 20:80 деп белгіледі. Яғни, 20 пайызы мемлекет, ал 80 пайызы жеке меншік сектор. Германия үкіметі мемлекет жауапты болатын негізгі тәуекелкелдерге жауапты болғандықтан ғана емес, келісімшартқа қол қою бойынша көмекші ретінде және жеке серіктес үшін қажетті жағдайлар жасауға міндетті болды. Бірақ бұл тәсіл аз бюджет жобалары үшін қарастырылады. Жоба бағасы қаншалықты артса, мемлекеттің жауапкершілігі соншалықты көп болды.

Осылайша, Германияда азбюджеттік әлеуметтік–экономикалық МЖӘ жобалары дамып келеді, өйткені жеке сектор мемлекеттің кедергі жасамайтынын және жобаға барынша қолайлы жағдай жасайтынын біледі. Мысалы: Жеке сектор 1 миллион еуро көлемінде, тұрғын үй кешенінде ойын алаңын құру туралы бастама көтерді және ең аз

пайызбен несие алу үшін мемлекеттің көмегі керек. Мемлекет екінші деңгейлі банк алдында жеке сектордың кепілі болып тұрады, ал банк ең төменгі жылдық пайыздық мөлшерлемен несие береді. Және бұл жеке сектор да осы жобаға келесі 10 жыл бойы қызмет көрсетуге міндеттенеді. Мемлекет бұл үшін өз бюджетінен төлейді. Ал бұл жобаның рентабельділігі қандай? Мемлекет үшін әлеуметтік-экономикалық көрсеткіштері жоғары аумаққа ие болады, сондай-ақ осы аймақтағы тұрғын үйдің әлеуметтік деңгейі басқа әлеуетті сатып алушыларына тартымдылығын арттырады, бұл салық пен мемлекеттік бюджетке түсетін қаражаты артады. Жеке сектор өз бизнесін дамыту үшін аймақты ие болады, егер ол құрылыс кәсіпкері болса, онда пәтерлерге сұранысы артады және бір шаршы метрге бағаны көтеру мүмкіндігі пайда болады. Егер ол басқа сектордың кәсіпкері болса, мысалы, ойын алаңына жақын тәттілер дүкенін ашуға болады, сонда тауарларға деген сұраныстың үлесі жоғары сатыда сақталуы мүмкін. Осылайша, әр серіктес оң аумақта қалады.

Қымбат жобалар үшін бұл модель оператордың қатысуымен 50–50 схемасы бойынша жұмыс істейді. Оператор – мемлекеттік-жекеменшік әріптестік келісім-шартын жүзеге асыруға байланысты, қызметті жүзеге асыратын мемлекеттік-жекеменшік әріптестік келісімшартына қатысушы болып табылмайтын, мемлекеттік серіктеспен келісім бойынша жекеменшік әріптес анықтаған жағдайда, заңды тұлға болып табылатын субъект. Жобаның бағасы мен құны неғұрлым жоғары болса, соғұрлым жауапкершілік артады. Барлық қымбат жобалар оператор қатысуымен қарастырылмайды. Көптеген жағдайларда оператор ең маңызды жобаларға тағайындалады. Оператор әрдайым банкке тағайындалады, және ол бірінші немесе екінші деңгейдегі банк болғаны маңызды емес. Сондай-ақ, ірі және қымбат жобалар үшін МЖӘ тетігі бойынша ең көп тәжірибесі бар жеке меншік сектор жиі таңдалады. Алғашында Германия үкіметі тәжірибесі жоқ серіктес болған кезде, үлкен жобалардың сәтсіздікке ұшырауы мүмкін екенін болжады. Өкінішке орай, Қазақстан үкіметі осындай мүмкіндіктерді қарастырмады, бұл көпшілік МЖӘ жобаларында сәтсіздікке ұшырады.

Бүгінгі таңда Германия – бұл МЖӘ механизмі дамыған ел, бұл, әрине, таңғалдырады. Өйткені, 2003 жылдан бастап ғана елде МЖӘ дамытуы басталды. Осындай жылдам дамудың басты бағыты – МЖӘ механизмінде қарапайымдылықтың еңгізуі. Олар бастапқыда ештеңені қиындатпады. Сол сияқты, Қазақстан Германиядағыдай механизмді жеңілдетіп, барынша ұқсас модельді келтіру керек. Бұл үшін бастапқы қадамдар істелінді. Бюрократияның азайуы, әрине, жақсы, бірақ ең бастысы – Германияның үлкен тәжірибесі ескеріп МЖӘ жобаларында мемлекеттік әсерді жеңілдету.

Біздің көзқарасымыз бойынша, Германияның МЖӘ үлгісі Қазақстан үшін оңтайлы болып табылады. Өйткені бұл модель көбінесе жеке секторға бағытталады, бұл Қазақстанға өте қажет. Себебі, Қазақстандағы МЖӘ-нің негізгі проблемаларының бірі – жеке секторға алдында жағымсыздығы. Өйткені, жеке сектор, егер ол жобада жалғыз емес, ал мемлекетпен бірге жұмыс істесе, жеке сектор жоба үшін жақсы емес деп санайды. Жоғарыда айтылғандай, бұл жекеменшік секторының МЖӘ-нің мәнін толық білмейтінін сипаттайды. Біз Германия мемлекеті бұл мәселені қалай шешкенін талдауға болады, өйткені қазіргі кезде Қазақстанда да, осындай проблемалар туындап жатыр.

Қолданылған әдебиеттер тізімі

1. Background to Public–Private Partnerships, Toolkit for Public–Private Partnerships in roads and highways, PPIAF, 2018. [Electronic resource] – access mode: <https://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/highwaystoolkit/7/pdf-version/1–22.pdf>.
2. Мюллер, Б. Рынок государственно–частных партнерств в Германии [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.slideshare.net/amplakhotnikov/wertermittlung-vortrag-duma-zum-uebersetzen>
3. Balensiefen, G., Mayrzedt, H. Chance PPP für kommunale Infrastrukturprojekte. –Biberbach :

- Bauakademie Biberach, 2015. – p. 27.
4. Forschungsprojekt PPP – Eignung und Vorgehensweise bei Hochschulprojekten. –Weimar: Bauhaus Universität Weimar, 2017. – p. 14.
 5. Möglichkeiten und Grenze des Einsatzes von Public Private Partnership Modellenim kommunalen Hoch– und Tiefbau (Schulstudie) : Leitfaden 1. – Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2017. – p.119 .