

УДК 334.021:35

**ДАМЫҒАН ЕЛДЕРДІҢ МЕМЛЕКЕТТІК-ЖЕКЕ МЕНШІК ӘРІПТЕСТІК
САЛАСЫНДАҒЫ ТӘЖІРИБЕСІ**

Ахатаева Б.

Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университетінің 2-курс докторанты
Нұр-Сұлтан, Қазақстан

Аңдатпа. Қазіргі таңда әлем бойынша, әсіресе озық елдерде мемлекеттік-жеке меншік әріптестіктің даму тенденциясы байқалады. Дамыған елдердің осы саладағы тәжірибесін зерттеу және оны елдегі өндіріске енгізу маңызды мақсаттардың бірі деп есептейміз. Мақалада осы мақсатта шетелдік мемлекеттік-жеке меншік әріптестіктің тиімді және тиімсіз тұстарына анализ жасауға талпыныс жасаймыз.

Аннотация. В настоящее время наблюдается тенденция развития государственно-частного партнерства во всем мире, особенно в развитых странах. Мы считаем, что одной из важнейших задач является изучение опыта развитых стран в этой сфере и внедрение его в производство в стране. С этой целью, в этой статье мы попытаемся проанализировать преимущества и недостатки иностранного государственно-частного партнерства.

Abstract. Currently, there is a tendency for the development of public-private partnerships throughout the world, especially in developed countries. We believe that one of the most important tasks is to study the experience of developed countries in this area and introduce it into production in the country. To this end, in this article we will try to analyze the advantages and disadvantages of foreign public-private partnerships.

Кілт сөздер: мемлекет, саясат, жеке меншік, әріптестік, дамыған елдер.

Ключевые слова: государство, политика, частная собственность, партнерство, развитые страны.

Keywords: state, politics, private property, partnership, developed countries.

Бүгінгі таңда қаржылық шектеулердің артуы және мемлекеттік қызметтердің күрделілігінің артуы үкіметтерді балама жеткізу тетіктерін іздеуге итермеледі. Аталған проблеманың тиімді шешімі ретінде мемлекеттік-жекеменшік серіктестік көптеген елдерде жүзеге асырылды, негізінен мектептер, ауруханалар, көлік жүйелері, сумен жабдықтау және су бұру жүйелерін салу және жабдықтау сияқты инфрақұрылымдық жобалар үшін қолданылады. Ол Біріккен Ұлттар Ұйымының 17-ші орнықты даму

мақсатының негізгі мақсаты болып табылатын көп тарапты басқарудың үлгісі десе де болады [1].

Мемлекеттік-жекеменшік әріптестік бастамалары бірінші әлем елдерінде басталғанымен, дамушы елдерде олар бірден үлкен назарға ие болды, өйткені олар жұмыс орындарын құруға және өсуге әкелуі мүмкін инфрақұрылымдық жобаларға жаңа қаржы көздерін ұсынуға уәде берді. Алайда, инвесторлардың құқықтарына кепілдіктердің, коммерциялық құпиялылық туралы заңдардың, мемлекеттік инфрақұрылымға бағытталған мемлекеттік шығындардың болмауы және пайдаланушылар төлемдерінен тұрақты кірістер алу мүмкіндігі өтпелі экономикаларда мемлекеттік-жекеменшік серіктестікті жүзеге асыруды қиындатты. Дүниежүзілік банктің мемлекеттік-жекеменшік инфрақұрылым бойынша консультативтік форумы бұл проблемаларды азайтуға тырысады.

Экономикалық теорияда мемлекеттік-жекеменшік серіктестік шарттар теориясының призмасы арқылы зерттеледі. МЖӘ бойынша алғашқы теориялық зерттеуді Оливер Харт жүргізді [2]. Экономикалық теория тұрғысынан МЖӘ-нің инфрақұрылымдық қызметтерді дәстүрлі мемлекеттік сатып алулардан айырмашылығы МЖӘ жағдайында құрылыс және пайдалану кезеңдері біріктірілген. Демек, жеке фирма құрылыс кезеңінде операциялық кезеңге қаражат салуға күшті ынталандырады.

Шетелдік мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктер әдетте, 25 жылдан 30 жылға дейін немесе одан да көп мерзімге келісімшарт жасау арқылы жүзеге асырылады. Қаржыландыру ішінара жеке сектордан қарастырылады, бірақ жобаның бүкіл кезеңінде мемлекеттік сектордан және/немесе пайдаланушылардан төлемдер қажет. Жеке серіктес жобаны әзірлеуге, аяқтауға, іске асыруға және қаржыландыруға қатысады, ал мемлекеттік серіктес мақсаттарға сәйкестікті анықтау мен бақылауға бағытталған. Тәуекелдер келіссөздер процесінде мемлекеттік және жеке серіктестер арасында, әрдайым болмаса да, әрқайсысының оларды бағалау, бақылау және олармен жұмыс істеу қабілетіне байланысты бөлінеді.

Мемлекеттік жұмыстар мен қызметтерді мемлекеттік кірістер алымы арқылы төлеуге болатындығына қарамастан, мысалы, ауруханалық жобалар жағдайында, мысалы, ақылы автомобиль жолдарын пайдалану кезінде концессияларға пайдаланушыларға тікелей төлем жасау құқығы кіруі мүмкін. Дамыған мемлекеттердегі мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктер көбінесе көлік, коммуналдық немесе экологиялық инфрақұрылымда, сондай-ақ мемлекеттік қызметтерде жақсы дамыған.

Мемлекеттік-жеке меншік әріптестік мәселесі дүниежүзіндегі елдердің, соның ішінде Қазақстанның саяси әрі экономикалық дамуына тікелей әсер ететін, мемлекеттік кәсіпкерлікті дамытудың оңтайлы әдісі ретінде билік алдында тұрған өзекті мәселелердің бірі. Біздің мақсат - елдегі мемлекеттік-жеке меншік әріптестікті одан әрі жандандыру мақсатында дамыған елдердің мемлекеттік-жеке меншік әріптестік саласындағы озық тәжірибелерін игеру арқылы аталған саланы ілгерілету болып табылады.

«Мемлекеттік-жекеменшік әріптестік – бұл ұзақ мерзімді сипаттағы екі және одан да көп мемлекеттік және жеке секторлар арасындағы ынтымақтастық туралы келісім» [3]. «Басқаша айтқанда, бұл жобаны аяқтау және/немесе халыққа қызмет көрсету үшін үкімет пен бизнес бірлесіп жұмыс жасауды көздейді» [4].

Мемлекеттік және жергілікті өзін-өзі басқару шолуларында «State and Local Government Review» жарияланған 2013 жылғы зерттеу нәтижелері бойынша мемлекеттік-жекеменшік серіктестіктердің анықтамалары муниципалитеттерде әр түрлі болатындығы анықталды: «Көптеген мемлекеттік және жеке шенеуніктер мемлекеттік-жекешелік серіктестікті кез-келген қызмет түріне жарнамалайды, яғни франчайзинг немесе бұрын белгілі бір мемлекеттік қызметтерді жеке немесе коммерциялық емес ұйымға беру бойынша» деген пікір айтылған [5]. Мұндай келісімдердің неғұрлым жалпы термині «қызметтерді бөлісу» болып табылады, онда мемлекеттік сектор субъектілері азаматтарға қызмет көрсету үшін жеке фирмалармен немесе коммерциялық емес ұйымдармен бірігеді.

Мемлекеттік сатып алудың стандартты моделін өзгертуге қысым бастапқыда 1970-80 жылдардағы макроэкономикалық тұрақсыздық кезінде тез көтерілген мемлекеттік қарыз деңгейіне қатысты аландаушылықтан туындады. Үкіметтер бастапқыда мемлекеттік есепшоттардағы ағымдағы және күрделі шығыстарды ажырата алмаудан туындаған бухгалтерлік есеп қателіктері негізінде инфрақұрылымға жеке инвестицияларды ынталандыруға тырысты. Мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктің тарихы да осы 1790 жылдардан басталады. Алғашқы келісім-шарт АҚШ-та жасалды деген болжам бар. Америка Құрама Штаттардың алғашқы инфрақұрылымының көп бөлігі мемлекеттік-жекеменшік серіктестік деп санауға болатын негізде салынған. Бұған 1792 жылы басталған Филадельфия мен Ланкастер Пенсильванияға дейінгі жол кіреді, 1808 жылы Нью-Йорк пен Нью-Джерси арасындағы алғашқы пароходтық желі; көптеген теміржолдар, соның ішінде 1815 жылы Нью-Джерсиде жалға алынған елдің алғашқы теміржолы; және қазіргі заманғы электр желісінің көп бөлігі [6]. Сондай-ақ, Ньюфаундлендте Роберт Джилеспи Рейдпен теміржолдарды 1898 жылдан бастап елу жыл бойы басқаруға келісімшарт жасалды, дегенмен олар кезеңнің соңында оның меншігіне айналуы керек еді. XX ғасырдың аяғы мен XXI ғасырдың басында бүкіл әлемдегі үкіметтер Мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктің әртүрлі тетіктерін кеңірек қолдана бастағаны туралы нақты тенденция байқалды. Бұл тенденция 2008 жылғы әлемдік қаржы дағдарысынан кейін қайта оралған сияқты.

Мемлекеттік-жекеменшік әріптестікті қалай анықтауға болатындығы туралы бірыңғай пікір жоқ. Дегенмен, мемлекеттік-жекеменшік әріптестік – мемлекеттік және жеке секторлар қоғамдық тауарлар немесе қызметтерді ұсыну үшін ұзақ мерзімді ынтымақтастық қатынастарын жасасатын қызмет көрсету келісімінің түрі. Дамушы елдердегі жеке сектордың қатысу үлесінің артқандығына қарамастан, мұндай елдерде мемлекеттік-жеке меншік әріптестікті жүйелі түрде бағалау қажет. Мақсат – дамушы елдер жағдайында жобаларды қабылдау мен іске асыруға әсер ететін факторларды зерттеу арқылы дамыған елдердің тәжірибелерін саралау болмақ. Бұл термин тәуекелдерді бөлудің кең ауқымы, қаржыландыру тетіктері және айқындылық талаптары бар жүздеген әр түрлі ұзақ мерзімді шарттарды қамтуы мүмкін. Мемлекеттік-жекеменшік әріптестік тұжырымдамасы мен тәжірибесі ретінде алға жылжыту - 20 ғасырдың аяғындағы жаңа басқарудың және жаһанданумен байланысты. Анықтама бойынша ресми консенсус болмағанына қарамастан, бұл терминді ірі ұйымдар айналымға енгізді.

Шетелдік мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктің тарихына үңілсек, қаржыландыру құралы ретінде оның қайшылыққа толы болғанын байқаймыз, бұның себебі негізінен үкіметтің жеке демеушіге қарағанда инвестициялық қайтарымының төмен екендігінде. Мемлекеттік-жекеменшік әріптестік жекешелендіру және келісімшарттар бойынша мемлекеттік қызметтер көрсету сияқты ұғымдармен тығыз байланысты. Олардың қаржылық мәліметтерінің құпиялылығы мемлекеттік-жекеменшік әріптестік сәттілігін бағалау процесін қиындатады. Мемлекеттік-жекеменшік әріптестікті жақтаушылар тәуекелдерді бөлу мен инновацияларды дамытуға баса назар аудару қажеттілігін алға тартады, ал сыншылар олардың жоғары шығындары мен есеп беру мәселелерін жоққа шығарады. Мемлекеттік-жекеменшік әріптестік тиімділігінің дәлелдері, мысалы, ақшаның құны тұрғысынан, әр түрлі және жиі қол жетімді емес.

Бұдан бөлек, шетелдік мемлекеттік-жекеменшік әріптестік саласына күмәнмен қарау фактілері де болған. Анығында мемлекеттік-жекеменшік әріптестік бизнестегі шығындарды азайту немесе инновациялар құру тиімділігі жөнінде көптеген зерттеулерде күмәнданған. Мемлекеттік-жекеменшік әріптестік жобаларындағы жалпы проблема - жеке инвесторлардың мемлекеттік облигациялардың мөлшерлемесінен жоғары кірістерге ие болуы, тіпті жобаға байланысты кірістер қаупінің көп бөлігі немесе барлығын мемлекеттік сектор көтереді. 1992 жылы Джон Мейджордың Ұлыбританиядағы консервативті үкіметі PFI-ді енгізді [7], ол мемлекеттік-жекеменшік серіктестікті ынталандыратын алғашқы жүйелі бағдарлама. 1992 жылғы бағдарлама мемлекеттік сектордың қарыз алу талаптарын

азайтуға бағытталды, дегенмен, атап өткендей, мемлекеттік есепшоттарға әсері иллюзиялы болды. Бастапқыда жеке сектор PFI-ге деген құлшыныс танытпады, ал мемлекеттік сектор оны жүзеге асыруға қарсы болды. Атап айтса, Ұлыбритания парламентінің есебінде кейбір жеке инвесторлардың мемлекеттік-жекеменшік әріптестік келісімдерінен үлкен пайда көргендігі баса айтылып, ведомстволар жобалық тәуекелдерді жеке секторға аудару үшін артық төлем жасауды ұсынады, бұл Қазынашылықтың мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктің артықшылықтарының бірі болып табылады.

Қорыта айтқанда, мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктер мемлекеттік орган мен жеке сектор компаниясы арасындағы ынтымақтастықты қамтиды, оны қоғамдық көлік желілері, саябақтар мен конгресс-орталықтар сияқты жобаларды қаржыландыру, салу және пайдалану үшін пайдалануға болады. Жобаны мемлекеттік-жекеменшік серіктестіктер арқылы қаржыландыру жобаны ертерек аяқтауға немесе тіпті мүмкін етуге мүмкіндік беруі мүмкін. Мемлекеттік-жекеменшік серіктестіктерге көбінесе салықтар немесе басқа операциялық кірістер бойынша жеңілдіктер, жауапкершіліктен қорғану немесе жеке меншікке, коммерциялық ұйымдарға мемлекеттік номиналды қызметтер мен мүлікке ішінара иелік ету жатады.

Шетелдік мемлекеттік-жекеменшік әріптестік саласындағы тәжірибенің негізгі қорытындыларына сүйенсек, төмендегідей ерекшеліктерін атап көрсетуге болады:

- Мемлекеттік-жекеменшік серіктестік жолдарды, көпірлерді немесе ауруханаларды салу сияқты ауқымды мемлекеттік жобаларды жеке қаржыландырумен жүзеге асыруға мүмкіндік береді.

- Бұл серіктестіктер жеке сектордағы технологиялар мен инновацияларды мемлекеттік бюджетті ынталандырумен ұштастыра отырып, жұмыстарды уақытында және бюджетке түсіру үшін жақсы жұмыс істейді.

- Жеке кәсіпорын үшін тәуекелдер шығындардың жоғарылауын, техникалық ақауларды және сапа стандарттарына сәйкес еместікті қамтиды, ал мемлекеттік серіктестер үшін келісілген пайдалану төлемдері сұраныспен, мысалы, ақылы жолға немесе көпірге байланысты болмауы мүмкін.

- Артықшылықтарына қарамастан, мемлекеттік-жекеменшік серіктестіктер заңды мемлекеттік мақсаттар мен жеке коммерциялық қызмет арасындағы шекараларды анықтамағаны үшін және пайда болуы мүмкін өзіншілдік пен жалдау ақысы салдарынан қоғамды болжау үшін сынға алынады.

Пайдаланылған әдебиеттер:

1. Hodge, G. A and Greve, C. (2007), Public–Private Partnerships: An International Performance Review, *Public Administration Review*, 2007, Vol. 67(3), pp. 545–558
2. Roehrich, Jens K.; Lewis, Michael A.; George, Gerard (2014). "[Are public–private partnerships a healthy f? A systematic literature review](#)". *Social Science & Medicine*. 113: 110–119. doi:10.1016/j.socscimed.2014.03.037. PMID 24861412.
3. Caves, R. W. (2004). [Encyclopedia of the City](#). Routledge. pp. 551. ISBN 9780415252256.
4. "[Goal 17: Partnerships for the Goals](#)". The Global Goals. Retrieved 2020-09-25.
5. Bovaird, Tony (2015-09-25). Bovaird, Tony; Loeffler, Elke (eds.). *Public Management and Governance*. doi:10.4324/9781315693279. ISBN 9781315693279.
6. Marta Marsilio, M., Cappellaro, G and Cuccurullo, C. (2011), The Intellectual Structure Of Research Into PPPs, *Public Management Review*, Vol 13 (6), pp.763–782
- Mols, F. (2010) Harnessing Market Competition in PPP Procurement: The Importance of Periodically Taking a Strategic View. *Australian Journal of Public Administration*, 69(2), 229-244.