

МЕМЛЕКЕТТІК ЖЕКЕМЕНШІК ӘРІПТЕСТІКТІҢ ИНФРАҚҰРЫЛЫМДЫ ДАМЫТУДАҒЫ ТИІМДІЛІК ФАКТОРЛАРЫ

Бержанова А.М., Рейдолда С.

Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті,
Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан

Соңғы жиырма жылдықта бүкіл әлемде мемлекеттік инфрақұрылым объектілерін дамыту мен қаржыландыруға жеке сектордың қатысуы күрт өсті. Бірлескен инвестицияларға байланысты тәуекелдер мен пайданы бірлесіп пайдалануға мемлекеттік және жеке секторларды тарту әдістері үнемі әзірленуде. Бұл әртүрлі әдістер көбінесе мемлекеттік-жеке меншік серіктестік (мемлекеттік жеке меншік әріптестік МЖӘ) деп аталады және қарапайым қызмет көрсету келісім-шарттарын жасаудан бастап, жеке секторды мемлекеттік сектордың атынан инфрақұрылымдық нысандарды қаржыландыруға, жобалауға, салуға, пайдалануға және техникалық қызмет көрсетуге тартуға дейінгі қызметтерді қамтиды.

Зерттеулер көрсеткендей, мемлекеттік сектордың қаржылық шығындары әлемнің барлық елдерінде өте жоғары. Демек, МЖӘ тұжырымдамасының негізгі мақсаты мен міндеті жобаларды әзірлеуді, жүзеге асыру үшін жеке қаржыландыру қажеттілігі болып табылатын. Бұл тұжырымдама мемлекеттік инфрақұрылымды қамтамасыз ету үшін мемлекеттік сектор мекемелері жиі пайдаланатын әдеттегі сатып алу жүйелерімен салыстырғанда жеке сектор серіктестерінің кеңінен қатысуын қарастырады. МЖӘ инвестицияланған ақшаның орнына тиімділікті арттыруға және баға мен сапаның кеңейтілген арақатынасына қамқорлық жасайтын мемлекеттік мекемелер үшін сатып алудың анағұрлым тиімді жүйесі ретінде өзінің әлеуетін дәлелдеді. МЖӘ тұжырымдамасы мен шеңберін әзірлеу және пайдалану әлемнің дамыған және дамушы елдерінде әрқелкі қолданылады. Осы айырмашылықтарға қарамастан, МЖӘ сатып алу жүйесі көптеген елдердің назарын аударды және бүкіл әлемде мемлекеттік инфрақұрылым объектілерін дамытуда қарқын алды [1]. Мысалы, МЖӘ-нің мәні ірі, инфрақұрылымдық жобаларды іске асыруға ғана емес, өңірлік міндеттерді шешуге де келіп тіреледі.

Басқа елдердегі қолданысты ескере отырып, МЖӘ арқылы өңірлік инфрақұрылымды дамытуды қарастыруға болады, сондай-ақ қазақстандық жергілікті жобалардың алғашқы тәжірибелерінде келесі сәттерді атап өтуге болады:

- жергілікті деңгейде негізінен мемлекеттік органдардың белсенді қатысуын талап ететін шағын жобалар іске асырылуда;
- жергілікті билік органдары көбінесе жобаларды іске асыру үшін қажетті қаржы ресурстарына ие емес, осыған байланысты оларға жедел іске асыруды талап ететін жобалармен шектелуге тура келеді.

Жергілікті деңгейде көп жағдайда МЖӘ жобаларын басқару үшін білім мен дағды жеткіліксіз. Кеңес берушілерді тарту әлі де қымбат іс-шара болып табылады. МЖӘ-ні іске асыру кешенді міндеттер мен жауапкершілікті қамтиды, бұл сатып алу жүйесін сатып алудың дәстүрлі тәсілдерінен өзгеше етеді, сондықтан оны іске асыру оның тиімділігі мен табысты іске асырылуы үшін құрылған орта шеңберінде әртүрлі мамандардың қатысуын талап етеді.

Мақаланың негізгі мақсаты мемлекеттік жекеменшік әріптестіктің инфрақұрылымды дамытудағы тиімділік факторларын айқындау және салыстырмалы талдау жасай отырып, Қазақстан үшін тиімділік факторларын анықтау болып табылады. Мақсатқа сәйкес екі міндет алға қойылды:

- әлеуметтік-экономикалық инфрақұрылымды дамытудағы МЖӘ мақсаттары мен міндеттерін анықтау;

- мемлекеттік жекеменшік әріптестіктің инфрақұрылымды дамытудағы тиімділік факторларын қарастыру және салыстырмалы талдау жасау.

МЖӘ жеке қаржыландыруды тарту арқылы шектеулі мемлекеттік бюджеттер жағдайында инфрақұрылымдық қамтамасыз етуді жеделдетеді, осылайша елде аса қажетті инфрақұрылымдық инвестицияларды қамтамасыз етеді. Мемлекеттік және жеке секторлар арасындағы серіктестік келісімдер түрінде бірлескен күш-жігер арқылы ресурстарды жаппай енгізу халықтың инфрақұрылымдық қажеттіліктерін барабар қанағаттандыратын тұрақты әлеуметтік-экономикалық инфрақұрылым құру үшін өте қажет. Осыны ескере отырып, мемлекеттік және жеке секторлар әлемнің көптеген елдерінде әлеуметтік-экономикалық инфрақұрылымды дамыту мен қамтамасыз етуде МЖӘ шеңберлерін іске асыруға кедергі келтіретін қолжетімділік және орнықтылық мәселелерін шешу үшін біріге алады. Инфрақұрылымды дамытудағы МЖӘ стратегияларының мақсаты инфрақұрылымдық объектілердің қолжетімділігін арттыру және инфрақұрылымды дамытуға дәстүрлі мемлекеттік тәсіл арқылы қол жеткізілгеннен гөрі тиімді ету болып табылады. Ндубис (2012) және Адамның пікірінше әлеуметтік-экономикалық инфрақұрылымды дамытудағы МЖӘ мақсаттары мен міндеттеріне мыналарды жатқызды [1]:

- инфрақұрылымдық жобаға салынған ақшадан үлкен қайтарымды алу;
- инфрақұрылымдық жобада мүдделі тараптар арасында тәуекелдерді неғұрлым тиімді және тиісінше бөлу;

- жобаны жылдам әрі сапалы жүзеге асыру;
- жақсартылған қызмет көрсету және сапалы жеткізу;
- экономика үшін қосымша кіріс ағындарын алу;
- өмірлік цикл шығындарын азайту және ақша ағынын жақсарту; және
- жобаларды тиісті басқару тиімділігін арттыру және қалдықтарды азайту.

Осылайша, осы МЖӘ мақсаттарына қол жеткізу үшін мемлекеттік те, жеке де секторлар инфрақұрылымдық жобаларды дамытуда өздерінің нақты міндеттерін орындау кезінде өздеріне белгілі бір рөлдер алып, инфрақұрылымды дамытуда бір-біріне қатысты белгілі бір артықшылықтарды пайдалана алатындай етіп құрылымдаған.

МЖӘ концессиялық жобалары жетістігінің сындарлы факторларына қол жеткізу болып табылады. МЖӘ концессиялық жобаларының күрделілігіне байланысты осы жобалардың табыстылығы мен сәтсіздігін бағалау оңай міндет емес. Сондықтан бүкіл әлемдегі әртүрлі зерттеушілер табысқа жетудің маңызды факторларының құрылымын құруға және оның себебін түсіндіруге тырысады.

Аталмыш факторлардың кейбіріне мыналарды жатқызуға болады: саяси ерік, құқықтық және операциялық шеңберлер, соның ішінде серіктестерді іріктеудің тиісті критерийлері. МЖӘ келісім-шартын жеңіп алу үшін 6 факторды келдіреді. Бұл факторларға мыналар жатады: кәсіпкерлік; дұрыс жобаны таңдау; мүдделі тараптардың мықты командалары; шығармашылық техникалық шешім; бәсекеге қабілетті қаржылық ұсыныс; өтінімге арнайы функцияларды қосу.

Қытай ғалымы Чжанның (2005) пікірінше МЖӘ жобасының бес тиімділік факторын атап айтуға болады: (1) қолайлы инвестициялық ортаны (11 қосалқы фактор), (2) Экономикалық өміршеңдікті (5 қосалқы фактор), (3) күшті техникалық қуаты бар концессионерлердің сенімді консорциумын (12 қосалқы фактор), (4) сенімді қаржылық пакетті (10 қосалқы фактор) және (5) сенімді келісімшарттық келісім (9 қосалқы фактор) арқылы тәуекелдерді тиісті бөлуді қамтитын әрқайсысының бірқатар қосалқы факторларымен тұтастай айқындайды.

Қытайдағы МЖӘ жобасы үшін 5 жалпы фактор топтастырылған 21 сәтті факторды талдайды. Бұл факторлар (1) тәуекелдерді бөлудің орынды тетігі, (2) МЖӘ жобаларына қатысты қаржы жүйесі мен саясат, (3) реттеу мен саясатты жетілдіру, (4) баға белгілеудің ұтымды тетігі, (5) қадағалаудың тиімді тетігі болып табылады [2].

Гонконг пен Таиландтағы әртүрлі жобалардың эмпирикалық зерттеулерінен кейін Азиядағы МЖӘ жобалары үшін сәтті жағдайларды ұсынды. Бұл факторларға мыналар кірді: (1) өміршең жобалар, (2) жол ақысын икемді түзету, (3) білікті консорциум, (4) Техникалық құзыреттілік, (5) әділ және тәжірибелі мемлекеттік орган. Жобаның 6 фазасына сәйкес Қытайдағы МЖӘ жобалары үшін негіз жасайды: біліктілікті алдын-ала бағалау кезеңі, тендер кезеңі, концессия беру кезеңі, құрылыс кезеңі, пайдалану кезеңі және беру кезеңі.

Нидерландыда көлік инфрақұрылымының 9 жобасы бойынша ауқымды зерттеу жүргізілген. Ол МЖӘ жобасының бастапқы кезеңіндегі сәттілік/сәтсіздік жағдайларын, оның зерттеу популяциясындағы қалыптасу процесін көрсететін 6 жалпы факторды таниды. Бұл факторларға (1) Жобаның сипаттамасы (Жобаның тартымдылығы), (2) жобаға нақты саяси әкімшілік міндеттеме, (3) имиджді бірлесіп құру және өзара сенім, (4) сенімді және ынталандырушы жоспар, (5) процесті жақсы басқару және (6) процесті жақсы ұйымдастыру кіреді.

Осы дереккөздерден кейбір зерттеушілер МЖӘ жобаларын бағалау үшін мамандандырылған бағалаушы ұйым құруға тырысатындығын мойындау керек, ал басқалары Ұлыбритания, Австралия, Нидерланды, Қытай және

Таиланд сияқты өз елдеріндегі МЖӘ үшін нақты мамандандырылған бағалаушы ұйымға назар аударады. Бұл әр елде әр түрлі болады, өйткені бұл елдердегі МЖӘ жобасының сәттілік факторлары оның ықтимал айырмашылықтары мен қоршаған ортаға әсеріне байланысты басқаларға тиісті түрде қолданыла алмайды. Дегенмен, зерттеушілер арасында әртүрлі бірқатар сыни жалпы факторлар бар (дұрыс серіктесті таңдау критерийлері; бәсекеге қабілетті қаржылық ұсыныс; қатты қаржылық пакет; кірістер мен шығыстарды қатты бағалау; тиімді сатып алулар; сондай-ақ алдын-ала біліктілік және тендерлік кезең), олар МЖӘ сәтті концессиялық жобасы үшін олардың ауыстырылмаған ұстанымына байланысты сандық мамандандырылған бағалаушы ұйымның өзектілігін түсіндірді [3].

Аймақтық инфрақұрылымды модернизациялау қажеттілігі жыл сайын едәуір артып келеді, ал билік бұл қажеттіліктерді толық қанағаттандыра алмайды. Сондықтан, өңірлер шағын инфрақұрылымдық әлеуметтік жобаларды қаржыландырудың балама тәсілі ретінде МЖӘ тетігіне жиі жүгінеді. Себебі қазіргі уақытта Қазақстанда МЖӘ енгізу процесі жалғасуда, жоғарыда аталған мәселелер біз үшін де өзекті болып қала береді.

МЖӘ схемасын қолдана отырып, жобаларды табысты іске асырудың маңызды шарты тиімді заңнамалық және әдіснамалық базаны құру және енгізу болып табылады.

ҚР Мемлекеттік жоспарлау жүйесінің басты құжаты болып табылатын "Қазақстан-2050" Стратегиясында жаңа экономикалық саясат айқындалған және оның құрамдас бөліктерінің бірі МЖӘ дамыту болып табылады.

"Қазақстан-2050" Стратегиясын, сондай-ақ "100 нақты қадам" Ұлт жоспарын іске асыруда Қазақстанда 2015 жылғы 31 Қазанда "мемлекеттік-жекешелік әріптестік туралы" заң (бұдан әрі - МЖӘ туралы Заң) қабылданды, ол бюджет шығыстарын және экономикадағы мемлекеттік сектордың үлесін ұлғайтпай, мемлекеттік міндеттемелердің тиімді орындалуын қамтамасыз етуге арналған. Жаңа заң МЖӘ-ні экономиканың барлық салаларында, ал өңірлік деңгейде үлгілік құжаттаманы пайдалану арқылы оңайлатылған рәсімдер бойынша МЖӘ-нің шағын нысандарын (балабақшалар, емханалар, дене шынықтыру-сауықтыру кешендері және т.б.) іске асыруға мүмкіндік берді. Сондай-ақ, МЖӘ туралы заңмен МЖӘ қолдану аясы кеңейтілді; МЖӘ қатысушыларының шеңбері; МЖӘ-де серіктестердің құқықтары мен міндеттері белгіленді; МЖӘ субъектілерінің қатысу нысандары, МЖӘ жобаларын қаржыландыру көздері және МЖӘ-ні мемлекеттік қолдау шаралары айқындалды; тікелей келіссөздер арқылы МЖӘ шарттарын жасасу мәселелері, институционалдық МЖӘ шеңберінде іске асырылатын жобаларды корпоративтік басқару мәселелері реттелді. Сондай-ақ МЖӘ-ге өмірлік цикл келісімшарттарын, сервистік келісімшарттарды, лизингтік қатынастарды енгізу есебінен МЖӘ-нің келісімшарттық нысандары кеңейтілді. Бұл ретте сервистік келісімшарттар тауарларды, жұмыстар мен көрсетілетін қызметтерді дәстүрлі сатып алуды, мысалы, сервистік функцияларды жеке тарапқа бере отырып, ғимараттарға, ақпараттық жүйелерге қызмет көрсетуді және т. б. ауыстыра алады [4].

Бұрын Қазақстанда МЖӘ ең күрделі және капиталды қажет ететін жобаларға қолданылатын концессиялар түрінде ұсынылған болатын. Іс жүзінде Батыс Еуропа елдерінде іске асырылғын үлгі бойынша «дәстүрлі» концессия Қазақстанда тиімсіз болып шықты.

Жалпы, жергілікті деңгейде МЖӘ жобаларын іске асыру әлеуеті айтарлықтай үлкен, алайда қоғамдық инфрақұрылымды дамыту жолында жергілікті билік органдарының алдында көптеген міндеттер тұр.

Жергілікті атқарушы органдардың МЖӘ жобаларына белсенді қатысуы, бизнес ортаны дамытуға қолайлы жағдайлар жасау, сондай-ақ мемлекеттік бағдарламаларды МЖӘ дамыту және енгізу жоспарларымен кешенді интеграциялау мемлекеттің міндеттерін, ресурстары мен мүмкіндіктерін біртұтас тұтастыққа тиімді байланыстыруға, сондай-ақ МЖӘ жобаларын іске қосуды жеделдетуге мүмкіндік беретіні анық. Бұдан басқа, МЖӘ жобаларын іске асырудың ашық сызбасы бизнес пен қаржы институттары тарапынан назар аударды.

Қорыта келгенде, Қазақстан үшін ескеру қажет мемлекеттік жекеменшік әріптестіктің инфрақұрылымды дамытудағы тиімділік факторларына мыналарды жатқызуға болады: өңірлік деңгейде МЖӘ жобаларын табысты іске асырудың маңызды факторы білікті кадрлардың болуын қамтамасыз ету; МЖӘ саласында мамандар тобын қалыптастыру, оларды оқытуды ұйымдастыру, құзыретін арттыру маңызды. МЖӘ тетігін табысты қолдану осы саладағы институционалдық әлеуетті арттыру бойынша тынымсыз жұмысты талап етеді. Сондай-ақ, МЖӘ саласындағы табысты тәжірибелерді ескеру, өңірлер арасында тәжірибе алмасуды жүзеге асыру маңызды.

Қолданылған әдебиеттер тізімі

1. Adamu Mudi. [Quantity surveyor's impact: a panacea to achieving critical success factors in PPP implementation](#). International Journal of Engineering Science Invention. www.ijesi.org, Volume 5 Issue 3, March 2016. PP.01-0
2. S.E.S. Savas, Privatization and Public-Private Partnership, Chatham House, New York, 2000.
3. Mikheev, V.A. Public private partnerships at the implementation of priority national projects. Available from: <http://www.viperson.ru>.
4. Ешимова Д.А., Нурпейсов Р.А. Применение механизма ГЧП для развития региональной инфраструктуры / <https://cyberleninka.ru>