

DOI 10.52260/2304-7216.2023.1(50).27
УДК 336.531.2
ГРНТИ 06.73.15

Е. Караймызлар, д.э.н., профессор¹
С.О. Орынбасаров*, докторант PhD²
З.М. Турдиева, PhD²
«Pamukkale University», Денизли, Турция¹
«Alikhan Bokeikhan University»,
г. Семей, Казахстан²
* – основной автор (автор для корреспонденции)
e-mail: Serik_orynbasarov@mail.ru

ФАКТОРЫ УСПЕХА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В статье рассмотрен вопрос о развитии государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) как инструмента финансирования инфраструктурных проектов в Казахстане. Выявлено, что ГЧП в нашей стране стал развиваться с 2015 года. В статье проведен обзор научных исследований по развитию государственно-частного партнерства в различных странах, включая США, Великобританию и Данию.

Авторами определены основные недостатки в развитии ГЧП, одним из которых является то, что данный инструмент может привести к конфликту интересов между государственным и частным секторами, особенно если частный сектор ориентирован на получение максимальной прибыли. В статье представлена разработанная авторами базовая основа математической модели рисков ГЧП, проведен анализ количества договоров за 2015-2022 годы.

На основе проведенного анализа теоретических источников определены, факторы, влияющие на риски ГЧП, к которым относятся доступность, соотношение цены и качества, оценка бюджета и порядок учета, работа с обязательствами, а также вопросы регулирования и институционального управления. В статье сделаны выводы, что методы оценки качественных параметров являются наиболее приемлемыми и эффективными в сфере оценки проектов ГЧП. Разработаны рекомендации по дальнейшему успешному развитию ГЧП.

Ключевые слова: бизнес, государство, государственно-частное партнерство, гарантия, инвестиции, риски, математическая модель, контракты, проект, конкуренция.

Кілт сөздер: бизнес, мемлекет, мемлекеттік-жекеменшік әріптестік, кепілдік, Инвестициялар, тәуекелдер, математикалық модель, келісімшарттар, жоба, бәсекеlestік.

Keywords: business, government, public-private partnership, guarantee, investment, risks, mathematical model, contracts, project, competition.

Введение. Государственно-частное партнерство (ГЧП) относится к договорным отношениям между государственным учреждением или организацией государственного сектора и субъектом частного сектора, обычно компанией или консорциумом, для предоставления общественной инфраструктуры, услуг или активов.

Проекты ГЧП обычно предполагают, что частный сектор берет на себя значительные финансовые, технические и операционные риски при предоставлении государственных услуг или инфраструктурных проектов, которые традиционно предоставлялись государством. Взамен субъекту частного сектора предоставляются определенные права и льготы, такие как доля в доходах, земля или другие активы.

Проекты ГЧП могут варьироваться от строительства и эксплуатации автомагистралей, мостов и аэропортов до управления коммунальными услугами, предоставления медицинских услуг или строительства и эксплуатации государственного жилья. Целью ГЧП является использование ресурсов и опыта частного сектора для повышения эффективности и качества государственных услуг при одновременном снижении нагрузки на государственные финансы.

Однако ГЧП могут быть сложными и сопряжены со многими юридическими, финансовыми и операционными проблемами. Тщательное планирование, прозрачность и эффективное распределение рисков имеют решающее значение для успеха проектов ГЧП.

В качестве методов исследования использованы кабинетные исследования в форме обзора теоретических источников зарубежных исследователей в области реализации проектов ГЧП. Анализ теоретических источников производился с помощью методов ранжирования и группировки. Для формирования параметров качественных характеристик в сфере ГЧП использовался метод экспертной оценки, который позволил дифференцировать показатели по степени значимости.

Обзор литературы. Государственно- частное партнерство уже долгое время является объектом интереса со стороны научного сообщества. Но, несмотря на достаточно продолжительный период развития современных моделей ГЧП, не все вопросы в равной мере освещаются в научных публикациях.

Хотелось бы отметить несколько исследователей стоявших в авангарде таких исследований, которые внесли свой вклад в научные исследования в области государственно-частных партнерств. Карстен Греве, является профессором государственного управления Копенгагенской школы бизнеса в Дании. Он проводил исследования государственно-частных партнерств в различных странах, включая США, Великобританию и Данию [1] профессором стратегического управления и государственной политики в Университете Миннесоты и опубликовал несколько книг и статей о ГЧП, управлении и совместном государственным управлением и Э. Р. Йескомб [2] является консультантом по государственно-частному партнерству и проектному финансированию с многолетним опытом работы в различных формах структурированного финансирования, включая проектное финансирование, лизинг, экспортные кредиты, финансирование недвижимости и активов. Он консультировал государственные органы различных стран по вопросам политики ГЧП и стандартизации контрактов, а также клиентов из государственного и частного секторов по финансовым аспектам ГЧП и других контрактов, финансируемых проектным финансированием, а также проводил государственные и частные обучающие семинары в этих областях. Его книги «Принципы проектного финансирования» [3] и «Государственно-частное партнерство: принципы политики и финансов» [4], переведенные на многие языки и признаны лучшими по вопросам ГЧП. Он возглавлял отдел проектного финансирования в Европе Bank of Tokyo-Mitsubishi, одного из крупнейших в мире кредиторов проектного финансирования.

Основная часть. Так как государственно- частное партнерство является актуальной темой для экономистов исследователей всего мира. Наиболее известные исследователи, внесшие вклад в научное понимание ГЧП представлены в таблице 1.

Таблица 1

Основные направления исследований в области ГЧП*

Ученый-исследователь	Направление исследования
Грэм А. Ходж	профессор государственного управления Мельбурнского университета в Австралии. Он провел обширное исследование государственно-частных партнерств, уделяя особое внимание таким вопросам, как подотчетность, риски и управление [5]
Лене Толstrup Кристенсен	Исследования Лене Толstrup Кристенсен сосредоточены на государственных предприятиях и ГЧП и их роли в современном обществе и государственном секторе как таковом. Ее исследования сосредоточены на вопросах управления и руководства для таких организаций посредством институциональной теорией [6]
Дэвид Паркер	профессор Крэнфилдского университета в Соединенном Королевстве. Он проводил исследования государственно-частных партнерств, уделяя особое внимание таким вопросам, как разработка контрактов, распределение рисков и соотношение цены и качества [7]
Э. С. Савас	почетный профессор государственного управления Городского университета Нью-Йорка в США. Он проводил исследования государственно-частных партнерств, уделяя особое внимание таким вопросам, как управление контрактами, анализ затрат и результатов и оценка эффективности [8]
Анвар Шах	старший научный сотрудник Института Брукингса в США. Он проводил исследования государственно-частных партнерств, уделяя особое внимание таким вопросам, как финансирование, управление рисками и управление [9]

* Составлено авторами

Государственно-частное партнерство (ГЧП) стало популярным подходом к реализации проектов, услуг и объектов общественной инфраструктуры. ГЧП предполагает сотрудничество между государственным сектором и субъектами частного сектора в предоставлении общественных товаров и услуг, при этом каждая сторона использует свои сильные стороны и ресурсы.

ГЧП имеет разные грани как показано в таблице 1, такие как преимущества, недостатков, но фактор успеха зависит от многих показателей, как показано в таблице 2.

Таблица 2

Преимущества и недостатки и факторы успеха ГЧП*

Концепция	Концепция ГЧП в том, что ГЧП представляют собой договорные отношения между государственным и частным секторами, когда государственный сектор заключает договор на предоставление услуг или инфраструктуры частному сектору. В этом случае частный сектор берет на себя более высокий уровень риска и ответственности при предоставлении этих услуг, в то время как государственный сектор сохраняет определенный уровень надзора и контроля. ГЧП могут принимать различные формы, включая строительство-эксплуатация-передача (СЭП), строительство-владение-эксплуатация-передача (СВЭП) и проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация (ПСФЭ).
Преимущества	ГЧП имеет ряд преимуществ по сравнению с традиционными методами закупок. Во-первых, они обеспечивают доступ к опыту и ресурсам частного сектора, что может привести к более эффективной и инновационной реализации проектов. Во-вторых, ГЧП может помочь переложить риск с государственного сектора на частный, снизив финансовое бремя налогоплательщиков. В-третьих, ГЧП также могут обеспечить более эффективное использование средств за счет объединения услуг и возможности оптимизировать стоимость жизненного цикла активов.
Недостатки	Несмотря на свои преимущества, ГЧП имеют и некоторые недостатки. Во-первых, ГЧП может быть более сложным и трудоемким, чем традиционные методы закупок, что приводит к более высоким транзакционным издержкам. Во-вторых, ГЧП также может быть более дорогим в долгосрочной перспективе, поскольку финансирование частного сектора обычно сопряжено с более высокой стоимостью капитала, чем государственные займы. В-третьих, ГЧП может привести к конфликту интересов между государственным и частным секторами, особенно если частный сектор ориентирован на получение максимальной прибыли.
Факторы успеха	Для успеха ГЧП необходимы несколько факторов. Во-первых, четкий и четко определенный объем работ необходим для обеспечения того, чтобы обе стороны имели общее понимание целей и требований проекта. Во-вторых, необходим надежный и прозрачный процесс закупок, чтобы гарантировать, что проект будет передан наиболее квалифицированному и способному партнеру из частного сектора. В-третьих, сбалансированное распределение рисков между государственным и частным секторами необходимо для обеспечения того, чтобы обе стороны имели стимулы для эффективной и результативной реализации проекта.

* Составлено авторами

Математическая модель рисков государственно-частного партнерства (ГЧП) может помочь в выявлении и количественной оценке различных типов рисков, связанных с проектами ГЧП. Некоторые из общих рисков в ГЧП включают строительные риски, операционные риски, финансовые риски, юридические риски и политические риски. Ниже, в таблице 3 приводится базовая основа для математической модели рисков ГЧП.

Таблица 3

Базовая основа математической модели рисков ГЧП*

Наименование алгоритма	Действия
1	2
Определите переменные	Первый шаг – определить переменные, которые будут использоваться для моделирования рисков. Эти переменные могут включать стоимость проекта, доход, процентные ставки, темпы инфляции, обменные курсы, сроки строительства и другие соответствующие факторы.
Определите факторы риска	Затем определите факторы риска, которые могут повлиять на проект. Например, изменения в государственной политике, непредвиденные события во время строительства, изменения спроса на проект или изменения в экономике.
Определите влияние	оцените влияние каждого фактора риска на проект с точки зрения его влияния на стоимость, доход или другие соответствующие переменные

1	2
Рассчитайте ожидаемое значение	используя назначенные вероятности и предполагаемые воздействия, рассчитайте ожидаемое значение каждого фактора риска
Рассчитайте общий риск	агрегируйте ожидаемые значения каждого фактора риска, чтобы рассчитать общий риск проекта ГЧП

* Составлено авторами

Построение математической модели может помочь руководителям проектов и заинтересованным сторонам понять потенциальные риски, связанные с проектом ГЧП, и принять обоснованные решения об управлении рисками и стратегиях их смягчения. Однако важно отметить, что это упрощенная модель и что могут быть другие факторы, которые могут повлиять на риски проекта ГЧП.

Государственно-частные партнерства (ГЧП) обычно предполагают сотрудничество между государством и частным сектором для предоставления государственных услуг или инфраструктуры. На ценообразование и качество услуг, предоставляемых через ГЧП, может влиять ряд факторов, в том числе:

1) Обговоренные условия. Условия соглашения о ГЧП, включая стандарты ценообразования и качества, обычно обсуждаются между правительством и партнером из частного сектора. Сроки будут варьироваться в зависимости от конкретного проекта и потребностей вовлеченных сторон.

2) Конкуренция. Конкуренция между партнерами из частного сектора, участвующими в торгах за контракт ГЧП, может снизить цены и повысить качество. Однако слишком большая конкуренция может привести к низкому качеству или нереальным ценам.

3) Распределение рисков. Распределение рисков между государством и партнером из частного сектора может повлиять на цены и качество. Если партнер из частного сектора берет на себя значительный риск, он может потребовать более высоких цен или более низких стандартов качества в качестве компенсации.

4) Поощрения за результативность. Поощрения партнеров из частного сектора за хорошую работу, такие как штрафы или бонусы, могут повысить качество предоставляемых услуг.

5) Регуляторный надзор. Регуляторный надзор со стороны государства может помочь обеспечить соблюдение стандартов качества, а также справедливые и разумные цены.

В целом, цены и качество услуг, предоставляемых через ГЧП, будут зависеть от ряда факторов, включая процесс переговоров, конкуренцию, распределение рисков, поощрения за эффективность и надзор со стороны регулирующих органов.

Как показано на рисунке 1 количество заключаемых ГЧП договоров снижается.



Рисунок 1. Договора ГЧП в Казахстане*

* Составлено авторами на основании данных статистики
АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства»

В 2015 году был принят Закон о государственно-частном партнерстве, в котором содержатся указания в отношении процедур и механизмов реализации проектов ГЧП. На 2016 год было заключено 17 договоров. Постепенное улучшение нормативно-правовой базы позволило снизить риски по проектам ГЧП, но все же они остаются. Проекты ГЧП подчиняются сложным нормативным требованиям, которые могут привести к задержкам и увеличению затрат. Проекты ГЧП в Казахстане регулируются различными законами и нормативными актами, в том числе Законом о концессиях, Законом о государственно-частном партнерстве, Гражданским кодексом и Налоговым кодексом. Эти законы и правила часто пересекаются, и в них может быть трудно ориентироваться, особенно для иностранных инвесторов.

Как мы знаем, в 2020 году правительство предприняло шаги по совершенствованию процесса ГЧП, в том числе путем создания Центра ГЧП и внесения поправок в Закон о государственно-частном партнерстве, что повысило уровень доверия к механизму ГЧП у партнеров и в 2021 году было заключено 189 договоров ГЧП. Но 2022 год показал снижение количества договоров ГЧП. Это связано со множеством факторов, а не только нормативно-правовой базы, так как некоторые законы и нормативные акты, касающиеся ГЧП в Казахстане, нечетко определены, и отсутствует ясность в отношении некоторых аспектов процесса ГЧП. Например, существует неопределенность в отношении процедур выбора частных партнеров и критериев, используемых для оценки предложений. Кроме нормативно правовой базы имеются еще и бюрократические препятствия. Если в процессе ГЧП в Казахстане участвуют несколько государственных органов, и он может носить бюрократический характер, что может привести к задержке утверждения и реализации проектов.

Создание Центра ГЧП, который служит универсальным центром для проектов ГЧП и оказывает поддержку партнерам как из государственного, так и из частного секторов, является положительным примером в реализации государственных программ и эффективным инструментом. В стране также реализован ряд мер по привлечению инвестиций частного сектора, таких как налоговые льготы и гарантии для проектов ГЧП.

Заключение. ГЧП стали популярным подходом к реализации проектов и услуг в области общественной инфраструктуры, имеющим ряд преимуществ по сравнению с традиционными методами закупок. Однако у них также есть некоторые недостатки, и их успех зависит от нескольких критических факторов, включая четкий объем работ, надежный процесс закупок и сбалансированное распределение рисков. В конечном счете, успех ГЧП будет зависеть от тщательного планирования, эффективной реализации и постоянного мониторинга и оценки. Чтобы использовать потенциал ГЧП, необходимо признать и использовать их уникальные характеристики: во-первых, их способность обеспечивать гибкую структуру, в рамках которой можно комбинировать взаимодополняющие роли и возможности государственного и частного секторов; во-вторых, их деятельность на границе между государственным и частным секторами, при которой государственный сектор сохраняет за собой конечную ответственность за предоставление государственных услуг; и в-третьих, их статус как формы регулируемого бизнеса, в основном пассивно регулируемого бизнеса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Greve C., Christensen L., Tvarno C., Nielsen S., Denta S. / Public-private Partnerships in the Healthcare Sector: Limited Policy Guidelines, but Active Project Development in Denmark. In: Journal of Economic Policy Reform. – Vol. 25. – № 2, 4. – 2022. – P. 121-135.
2. Yescombe E.R., Farquharson E. Public-Private Partnerships for Infrastructure. Principles of Policy and Finance. Butterworth-Heinemann. Oxford. – 2018. – 548 p.
3. Yescombe E.R. Principles of Project Finance. 2nd Edition. – November 13. – 2016.
4. Yescombe E.R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Oxford: Butterworth-Heinemann. – 2007.
5. Greve H. Public-private partnerships: an international performance review/ Public administration review. – 67 (3). – P. 545-558.
6. Christensen L., C.Greve / A Public Turn in the Governance of Infrastructure In: A Research Agenda for Public-private Partnerships and the Governance of Infrastructure. ed. / Graeme A. Hodge; Carsten Greve. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. – 2022. – P. 149-159 (Elgar Research Agendas).
7. Parker D., & Figueira C. PPPs in developed and developing economies: what lessons can be learned? In: International Handbook on Public-Private Partnerships. Hodge G., Greve C., Boardman A.E. (ed.), Cheltenham: Edward Elgar. – 2020. – P. 526-547.
8. Privatization and Public-Private Partnerships by E.S. Savas. Chatham House; 2nd edition (1999-07-26).
9. Saubhik D., S. Anwar. A Primer on Public Sector Evaluations. – 2020. – 10.1007/978-3-030-48567-2_2.

REFERENCES

1. Greve C., Christensen L., Tvarno C., Nielsen S., Denta S. / Public-private Partnerships in the Healthcare Sector: Limited Policy Guidelines, but Active Project Development in Denmark. In: Journal of Economic Policy Reform. – Vol. 25. – № 2, 4. – 2022. – P. 121-135.

2. Yescombe E.R., Farquharson E. Public-Private Partnerships for Infrastructure. Principles of Policy and Finance. Butterworth-Heinemann. Oxford. – 2018. – 548 p.
3. Yescombe E.R. Principles of Project Finance. 2nd Edition. – November 13. – 2016.
4. Yescombe E.R. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. Oxford: Butterworth-Heinemann. – 2007.
5. Greve H. Public-private partnerships: an international performance review/ Public administration review. – 67 (3). – P. 545-558.
6. Christensen L., C.Greve / A Public Turn in the Governance of Infrastructure In: A Research Agenda for Public-private Partnerships and the Governance of Infrastructure. ed. / Graeme A. Hodge; Carsten Greve. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. – 2022. – P. 149-159 (Elgar Research Agendas).
7. Parker D., & Figueira C. PPPs in developed and developing economies: what lessons can be learned? In: International Handbook on Public-Private Partnerships. Hodge G., Greve C., Boardman A.E. (ed.), Cheltenham: Edward Elgar. – 2020. – P. 526-547.
8. Privatization and Public-Private Partnerships by E.S. Savas. Chatham House; 2nd edition (1999-07-26).
9. Saubhik D., S. Anwar. A Primer on Public Sector Evaluations. – 2020. – 10.1007/978-3-030-48567-2_2.

Караймызлар Е., Орынбасаров С.О., Турдиева З.М.

МЕМЛЕКЕТТІК-ЖЕКЕШЕЛІК ӘРІПТЕСТІКТІҢ ТАБЫС ФАКТОРЛАРЫ

Андатпа

Мақалада Қазақстандағы инфрақұрылымдық жобаларды қаржыландыру құралы ретінде мемлекеттік-жекешелік әріптестікті (бұдан әрі – МЖӘ) дамыту туралы мәселе қаралды. Біздің елімізде МЖӘ 2015 жылдан бастап дами бастағаны анықталды. Мақалада АҚШ, Ұлыбритания және Данияны қоса алғанда, әртүрлі елдерде мемлекеттік-жекеменшік әріптестікті дамыту бойынша ғылыми зерттеулерге шолу жасалды.

Авторлар МЖӘ-ні дамытудағы негізгі кемшіліктерді анықтады, олардың бірі-бұл құрал мемлекеттік және жеке секторлар арасындағы мүдделер қақтығысына әкелуі мүмкін, әсіресе егер жеке сектор максималды пайда алуға бағытталған болса. Мақалада авторлар әзірлеген МЖӘ тәуекелдерінің математикалық моделінің базалық негізі ұсынылған, 2015-2022 жылдардағы шарттар санына талдау жүргізілген.

Теориялық дереккөздерді талдау негізінде МЖӘ тәуекелдеріне әсер ететін факторлар анықталды, оларға қолжетімділік, баға мен сапа арақатынасы, бюджетті бағалау және есепке алу тәртібі, міндеттемелермен жұмыс, сондай-ақ реттеу және институционалдық басқару мәселелері жатады. Мақалада сапалық параметрлерді бағалау әдістері МЖӘ жобаларын бағалау саласында ең қолайлы және тиімді болып табылады деген қорытындыға келді. МЖӘ-ні одан әрі табысты дамыту бойынша ұсыныстар әзірленді.

Karayilmazlar E., Orynbasarov S., Turdiyeva Z.

SUCCESS FACTORS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Annotation

The article considers the issue of the development of public-private partnership (hereinafter – PPP) as a tool for financing infrastructure projects in Kazakhstan. It is revealed that PPP in our country has been developing since 2015. The article provides an overview of scientific research on the development of public-private partnerships in various countries, including the USA, Great Britain and Denmark.

The authors have identified the main shortcomings in the development of PPP, one of which is that this investment can lead to a conflict of interests between the public and private sectors, especially if the private sector is focused on maximizing profits. The article presents the basic basis of the mathematical model of PPP risks developed by the authors, the analysis of the number of contracts for 2015-2022 is carried out.

Based on the analysis of theoretical sources, the factors influencing the risks of PPP are identified, which include accessibility, price-quality ratio, budget assessment and accounting procedures, work with obligations, as well as regulatory and institutional management issues. The article concludes that the methods of assessing qualitative parameters are the most acceptable and effective in the field of evaluation of PPP projects. Recommendations for further successful development of PPP have been developed.

