

Применение механизмов государственно-частного партнерства в образовании и коммунальной сфере Казахстана

© 2012 Т.М. Матаев

кандидат экономических наук

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

E-mail: matayev_tm@mail.ru

В статье рассматривается необходимость развития механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в Республике Казахстан в социальной сфере. Предлагается применение концессионного механизма при строительстве объектов дошкольного образования. Показана актуальность использования ГЧП в коммунальном секторе. Описываются конкретные примеры осуществляемых проектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство (ГЧП), социальная инфраструктура, образование, частный сектор, концессия, жилищно-коммунальное хозяйство.

Исторически сложилось, что государство создает, поддерживает в рабочем состоянии и восстанавливает инфраструктуру, однако успешное развитие отраслей чревато ростом потребительских запросов и невозможностью их удовлетворения исключительно за счет бюджетных средств. В то же время и бизнес в одиночку не в состоянии финансировать строительство дорог, аэропортов, электросетей, мостов и т.д.

Жилищно-коммунальное хозяйство, энергетическая, транспортная и социальная сферы характеризуются высокой капиталоемкостью и долгосрочностью возврата инвестиций. Кроме того, по причине общественной значимости и масштабности проектов требуется постоянный контроль со стороны государства за качеством, тарифной политикой, соблюдением правил безопасности.

Чтобы консолидировать усилия с частным сектором, был выработан действенный механизм партнерства, ставший во многих странах прочной базой для модернизации экономики. Выгоды взаимные: государство не только оптимизирует свои расходы, привлекая средства бизнеса,

но и получает его квалификацию, технологии, ноу-хау. Перед предпринимателями открываются новые ниши для приложения наработанных возможностей и появляются государственные гарантии возврата вложений. Общество, в свою очередь, может рассчитывать на существенный “бонус” в форме ускоренного инфраструктурного развития.

В Послании народу Казахстана Президент страны подчеркнул, что государственно-частное партнерство обладает огромным потенциалом¹.

Первые ласточки внедрения подобных механизмов появились еще в 90-х гг. прошлого века в рамках экономических реформ: передача в доверительное управление, аренда, контракты на недропользование, соглашение о разделе продукции и т.д.

Однако первые концессии в их “классическом” понимании начали реализовываться в Республике Казахстан с 2005 г.: строительство железнодорожной ветки Шар- Усть-Каменогорск, линия электропередачи Северный Казахстан - Актюбинская область, пассажирский терминал международного аэропорта Актау (см. таблицу).

Реализация концессий в Республике Казахстан

Проект	Железнодорожная линия Станция Шар - Усть-Каменогорск	Межрегиональная линия электропередачи Северный Казахстан - Актюбинская область	Пассажирский терминал международного аэропорта Актау
Мощность проекта	Строительная длина - 147,9 км Эксплуатационная длина - 150,92 км	500 МВт Протяженность - 488,66 км	500 пассажиров/ч. внутренние авиалинии - 200 пассажиров/ч; международные авиалинии - 300 пассажиров/ч
Статус реализации	1-й пусковой блок сдан во временную эксплуатацию Завершение 2-го блока до конца 2012 г.	Объект концессии находится во временной эксплуатации	Объект концессии находится во временной эксплуатации

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в широком понимании представляет собой различные формы сотрудничества государства и бизнеса. В существующих в Казахстане условиях ГЧП рассматривают, как правило, в более узком формате, когда данный инструмент представляется как взаимовыгодное сотрудничество между государством и частным бизнесом, с равными правами и паритетным разделением рисков в сфере развития городской инфраструктуры и предоставления населению социально ориентированных услуг. Исходя из этого точкой приложенной механизма ГЧП являются сферы коммунального хозяйства, транспортная инфраструктура, здравоохранение, объекты образования. В чистом виде социальный эффект от ГЧП заключается в повышении доступа граждан к городской или бытовой инфраструктуре и социальным услугам.

Развитие объектов дошкольного образования с применением механизма ГЧП выступает перспективным направлением и альтернативным решением вопроса по снижению дефицита в детских садах. Потребность в строительстве объектов дошкольного образования в целом по республике с учетом ежегодного роста рождаемости составляет примерно 681 детский сад на 167 тыс. детей (в возрасте от 3 до 6 лет), за исключением объектов, финансирование которых предусмотрено в государственном бюджете.

Пилотные проекты в данной сфере уже реализуются; 15 ноября 2011 г. в Казахстане заключен первый договор концессии по концессионному проекту в социальной сфере - "Строительство и эксплуатация комплекса детских садов в городе Караганде".

Проект является первым проектом, реализуемым на региональном уровне и в социальной сфере.

Согласно проекту, планируется строительство и эксплуатация 11 детских садов в определенных 11 районах г. Караганды. Каждый детский сад рассчитан на 320 мест. Реализация проекта позволит создать 3520 мест в дошкольных организациях образования в городе².

В настоящее время, по данным отдела образования г. Караганды, существует потребность населения города в услугах системы дошкольного образования. По состоянию на 1 марта 2011 г. очередность детей в районах предполагаемого строительства детских садов составляет 16 672 детей в возрасте от 1 года до 6 лет.

Проектом предусматривается реализация строительства объектов детских садов в г. Караганде на основе использования механизма концессии, который позволяет оптимально распре-

делить риски между государством и частным сектором и достичь значительных показателей социально-экономической и бюджетной эффективности для государства, а также необходимых показателей финансовой эффективности для частного инвестора.

Предполагается, что в рамках предложенной модели государственно-частного партнерства государство в лице акимата Карагандинской области (концедент) заключит договор с концессионером (определенном на конкурсной основе) на строительство и эксплуатацию детских садов в течение срока действия договора концессии сроком, предположительно, на 20 лет.

Концессионная схема финансирования проектов предусматривает осуществление прямых инвестиций на условиях, когда государство предоставляет частному консорциуму объект в концессию, который будет построен данным консорциумом в рамках проекта.

После окончания строительства (концессионером) объект передается концессионером государству в собственность, с последующей передачей концессионеру на основе концессионного договора прав по эксплуатации объекта (без права распоряжения) на период действия договора. Консорциум окупает инвестиционные и операционные затраты, эксплуатируя объект в течение определенного в договоре о концессии периода времени. В конце периода концессии объект передается государству.

На стадии планирования находятся подобные проекты в Восточно-Казахстанской области.

Предполагается, что основное условие конкурсов по выбору концессионеров для этих пилотов - размер платы за пребывание детей в детских садах - станет являться предметом торга, который в последующем зафиксируется в договоре концессии. Соответственно, эта сумма должна быть просчитана с учетом покрытия инвестиционных и эксплуатационных затрат концессионера. В то же время по данным проектам государством будет предложена компенсация инвестиционных затрат, которая позволит оставить плату родителей "на социальном уровне". На данном этапе предлагается такой сценарий. Однако, как и в любой сфере, в договорах, возможно, будет отражено и изменение данной платы, что, в принципе, достижимо по соглашению сторон. То есть в любом случае государство будет отстаивать интересы граждан. Возможность такого изменения должна быть учтена еще при прогнозировании финансово-экономического обоснования, в процессе подготовки проекта.

Указанный проект позволит к 2013 г. стопроцентно решить вопрос дошкольного образо-

вания в Караганде. В результате этого проекта выгоду получают все участники процесса. Частный партнер получает государственную поддержку инвестиционного проекта и доходы от эксплуатации арендованного в рамках концессии объекта. Государство путем реального решения проблемы обеспечения учреждениями дошкольного образования опосредованно снижает социальную напряженность в отдельно взятом регионе. Граждане, молодые семьи, перед которыми еще недавно стояла существенная проблема нехватки детских садов, получают доступ к еще недавно отсутствующей инфраструктуре.

В сфере образования потенциалом применения ГЧП являются проекты по реконструкции и восстановлению порядка 200 школ в регионах, которые находятся в аварийном состоянии, и порядка 25 % школ, которые требуют капитального ремонта, что составляет около 1900 школ. Но в настоящее время есть ряд препятствий для

этапный переход 19 городских водоканалов на модели государственно-частного партнерства. Заключены меморандумы о взаимопонимании в подготовке проектов ГЧП в водоснабжении и водоотведении между Агентством по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Агентством по регулированию естественных монополий, акиматами 4 городов и Европейским банком реконструкции и развития.

Девятнадцать из двадцати шести предприятий водообеспечения в крупных городах коммунальные. Проведенный анализ показал, что для них характерно неудовлетворительное экономическое положение и низкая инвестиционная активность. Так, половина из этих предприятий в 2008-2010 гг. показали отрицательный финансовый результат от основной деятельности. При этом государство ежегодно только на развитие городского водоснабжения выделяет свыше 25 млрд. тенге (см. рисунок).

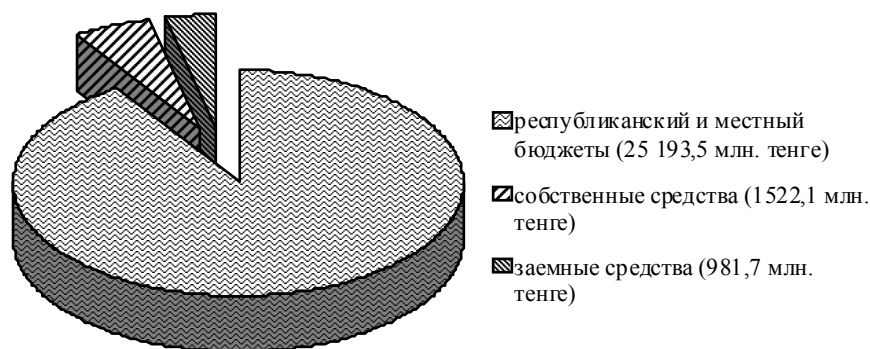


Рис. Структура источников инвестиций в 19 городских водоканалах за 2010 г.

Источник. Составлен по данным Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан.

применения концессионного соглашения для возведения и ремонта школ. В частности, одно из них - тот факт, что данные типы проектов не генерируют доход от своей основной деятельности, который необходим инвестору для покрытия затрат. Поэтому важно создать необходимую правовую и институциональную основу, гарантирующую возврат инвестиционных и эксплуатационных затрат инвесторов.

Самый актуальный, с социальной точки зрения, сектор коммунального хозяйства нуждается в существенных инвестициях, направленных в первую очередь на капитальный ремонт или полную замену значительной доли сетей, в частности, на реконструкцию действующей системы водоснабжения и водоотведения. Так, на государственном уровне уже разработана и принята Программа "Ак-булак" на 2011-2020 гг. В ее рамках начиная с 2012 г. в Казахстане запланирован по-

Вместе с тем, согласно экспертным оценкам, общая потребность в средствах исключительно на реконструкцию сетей водоснабжения и водоотведения (без учета затрат на сооружения) по всем городам оценивается в 515,6 млрд. тенге. Очевидно, что такой объем инвестиций не может быть решен только за счет бюджетных вложений. Для снижения нагрузки на казну, требовалось создать условия для привлечения внешних инвесторов, в качестве которых могут выступить международные финансовые институты, частные компании с опытом работы в водном секторе и другие партнеры по развитию.

Правительство Республики Казахстан в период реализации данной отраслевой программы через механизмы ГЧП планирует вовлечь частный капитал в деятельность "водных" организаций республики. Это закреплено в качестве целевого показателя. Первыми стартуют четыре

пилотных города. ЕБРР уже одобрил проект содействия внедрению механизмов на соответствующих предприятиях. В его рамках банк выделяет 600 тыс. евро в качестве помощи для анализа технического состояния предприятия, выработки жизнеспособной экономической модели, обоснования долгосрочных тарифов. ЕБРР также готов выделить 1,5 млн. евро на подготовку документов для конкурса по ГЧП. И 100 млн. долл. (это первоначальная сумма) банк одобрил на финансирование уже самих водоканалов. На втором этапе (2013 - 2015) на модели государственно-частного партнерства перейдут предприятия остальных пятнадцати городов³.

Необходимо также остановиться на механизмах применения "малого ГЧП". Данный механизм может использоваться в ряде сфер. Допустим, что проекты по строительству и эксплуатации детских садов, школ, больниц, исходя из объемов инвестирования, также можно считать "малым ГЧП".

Элементы внедрения аналогичных проектов имеются в Программе модернизации ЖКХ. Сейчас при поддержке Всемирного банка ведется активная работа по созданию Фонда ЖКХ, который призван осуществлять накопление денежных средств и последующее финансирование проектов по восстановлению объектов инфраструктуры ЖКХ.

Несомненно, применение ГЧП в данной области имеет широкие перспективы, тем не менее до момента его всеобщего внедрения необходимо решить ряд концептуальных вопросов, сто-

ящих на пути внедрения. Один из них - высокая изношенность основных фондов, требующая колоссальных вливаний для приведения их в состояние, при котором проекты в сфере ЖКХ будут иметь достаточную привлекательность для частного инвестора.

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что государственно-частное партнерство - один из возможных инструментов реализации экономической политики государства. Вместе с тем в период дефицита бюджетных средств такой механизм становится выходом для решения социально значимых задач.

Получив большое распространение в мире, ГЧП уже зарекомендовало себя как один из эффективных механизмов по привлечению субъектов частного предпринимательства к реализации общественно значимых проектов. Его дальнейшее распространение в Казахстане позволит развить потенциал частных инвесторов, привлечь их средства, но при этом сохранить функции государства в социально важных секторах экономики.

¹ Новое десятилетие - новый экономический подъем - новые возможности Казахстана: послание Президента РК народу Казахстана. URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/addresses_of_the_president_of_kazakhstan.

² Первые детсады, построенные на условиях концессии, появятся в Казахстане в 2012 году. URL: www.karaganda-ppp.kz

³ Байтова А. Вода на принципах партнерства // Казахстанская правда. 2011. 27 мая. С. 8.

Поступила в редакцию 01.02.2012 г.