

Отраслевые модели государственно-частного партнерства в сферах экономики Казахстана

© 2014 Матаев Талгат Мустафаевич
советник Департамента развития предпринимательской деятельности
Евразийской экономической комиссии
кандидат экономических наук
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
119571, г. Москва, просп. Вернадского, д. 82
E-mail: matayev_tm@mail.ru

В свете того, что инфраструктура Казахстана уже в значительной мере технически и морально устарела и требует немалых единовременных бюджетных инвестиций, применение инструментов государственно-частного партнерства в решении данной проблемы становится особенно актуальным. Рассмотрены отраслевые модели государственно-частного партнерства в сфере образования, здравоохранения, коммунального хозяйства (водоснабжение и водоотведение).

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, концессия, образование, здравоохранение, энергетика, водоснабжение, водоотведение.

Введение

Потенциал развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в Казахстане велик. По предварительной оценке специалистов, применение ГЧП необходимо в таких сферах, как образование, здравоохранение, энергетика, водоснабжение, водоотведение.

Целью статьи является разработка отраслевых моделей ГЧП в сфере образования, здравоохранения, коммунального хозяйства (водоснабжение и водоотведение).

Применение ГЧП в образовании

В 2011-2012 гг. в Республике Казахстан насчитывалось всего 7706 дневных общеобразовательных школ с общей численностью учащихся 2522,8 тыс. чел. От общего числа общеобразовательных школ (7706 школ) чуть более 1 %, или 102 школы, находилось в частном владении, количество учащихся в частных школах составило 17 619 чел. (или менее 1 % от общего числа учащихся)¹.

По данным официальной статистики, для сферы начального и среднего образования характерна острая проблема недостаточности учебных заведений.

Наибольшая потребность в школах наблюдается в Кызылординской, Южно-Казахстанской, Восточно-Казахстанской и Жамбылской областях, где велико число школ, находящихся в аварийном состоянии. Школы, требующие капитального ремонта, школы с трехсменным обу-

чением являются проблемой для многих регионов Казахстана. К тому же в городах с быстрорастущим населением (г. Астана, Алматы) также остро стоит проблема строительства школ.

Общая потребность в школах составляет порядка 245 школьных заведений в г. Алматы, Астана, в Южно-Казахстанской, Кызылординской и Мангистауской областях. В рамках реализации государственной программы по образованию в период с 2011 по 2015 г. планируется построить дополнительно только 125 школ по всем регионам страны².

Согласно сведениям Министерства образования и науки Республики Казахстан о материально-техническом состоянии дневных общеобразовательных школ в 2010/2011 учебном году, 23,1 % школ требует капитального ремонта, 3,4 % школ находится в аварийном состоянии.

Обострилась проблема и с дошкольными учреждениями. По состоянию на 1 января 2011 г. в Казахстане насчитывалось 6446 детских садов и дошкольных мини-центров, которые посещают 446 465 детей. При этом, по состоянию на 1 июля 2011 г., в Казахстане количество детей дошкольного возраста составляет 1748 тыс. детей. Таким образом, на сегодня только около 25 % детей вовлечены в дошкольное обучение и воспитание. Это свидетельствует о низком уровне охвата воспитанием и образованием детей дошкольного возраста, наиболее низкий уровень зафиксирован в Южно-Казахстанской, Кызылординской и Алматинской областях.

Действующее законодательство позволяет реализовывать проекты по строительству/реконструкции школ, детских садов с применением механизма концессии.

В частности, согласно Закону Республики Казахстан “О концессиях”, допускается форма концессии ВТО (“строительство - передача - эксплуатация”), также в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 28 июня 2012 г. № 348 был исключен п. 8 из Указа Президента Республики Казахстан “О перечне объектов, не подлежащих передаче в концессию”, утвержденного 5 марта 2007 г. № 294.

Таким образом, государственные организации среднего образования и дошкольного воспитания и образования можно строить/реконструировать с применением механизма концессии.

Учитывая тот факт, что одной из основных проблем в сфере среднего образования является материально-технический износ значительной доли школ (зданий), реализация ГЧП проектов в этой сфере в первую очередь нацелена на реконструкцию (и в меньшей степени на строительство) государственных школ.

Моделями государственно-частного партнерства при реализации проектов по строительству/

реконструкции школ и детских садов являются такие формы концессии, как:

- ВТО (“строительство - передача - эксплуатация”);
- ВОТ (“строительство - эксплуатация - передача”).

Выбор модели концессии ВТО обусловлен тем фактом, что в настоящее время эта модель государственно-частного партнерства является единственно доступной, с правовой точки зрения, в Казахстане.

Однако, если будет принят Закон Республики Казахстан “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения новых форм государственного - частного партнерства и расширения сфер их применения”, возможно будет использовать при строительстве детских садов такую разновидность контракта ГЧП, как ВОТ (“строительство - эксплуатация - передача”).

Необходимо отметить, что одним из серьезных рисков при реализации проекта по строительству детских садов с использованием модели ВТО является неисполнение концедентом взятых на себя обязательств по возмещению инвес-

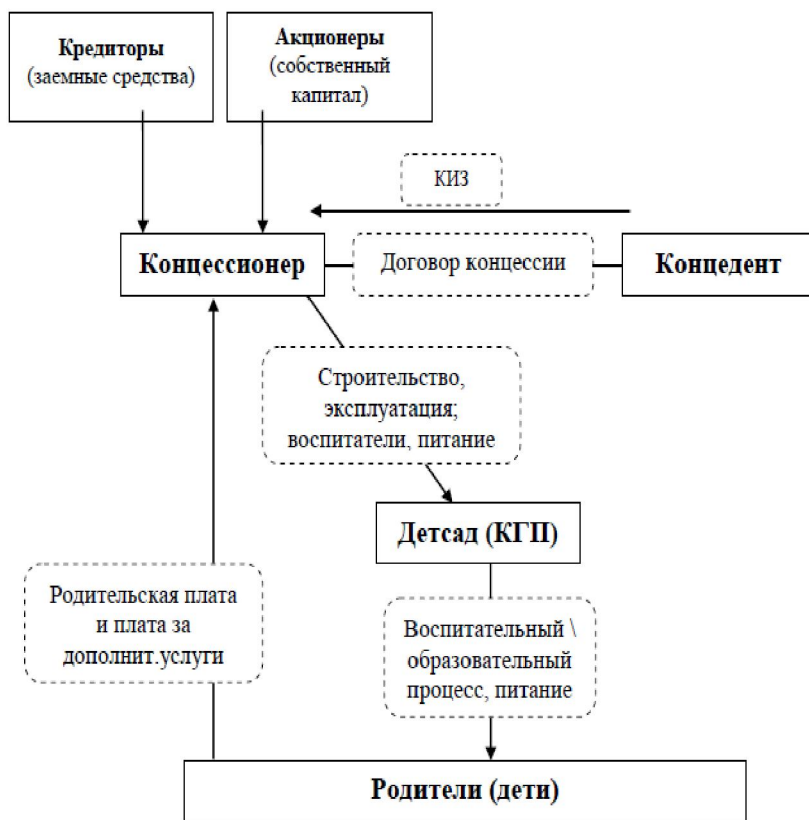


Рис. 1. Институциональная схема ВОТ для реализации ГЧП проекта по строительству (реконструкции) и эксплуатации детского сада

тиционных, эксплуатационных расходов. В этой связи модель ВОТ (с правом использования объекта концессии для обеспечения гарантии выполнения долговых обязательств концессионера) дает концессионеру определенную финансовую защиту в случае наступления форс-мажорных обстоятельств.

Также очень важно, что, согласно модели ВОТ, по истечении срока действия договора концессии объект передается в собственность государства.

Учитывая тот факт, что в сфере образования и дошкольного воспитания и образования основной упор должен делаться на строительство объектов и в меньшей степени на реконструкцию, привлечение потенциальных инвесторов к реализации проектов по строительству школ и детских садов и защита интересов инвестора являются наиболее важным мотивом выбора ВОТ модели. Ниже представлена институциональная схема ВОТ для реализации ГЧП проекта по строительству (реконструкции) и эксплуатации детского сада (рис. 1).

Согласно представленной институциональной схеме, концессионер привлекает как заемные, так и собственные средства для строительства зданий детских садов. Концессионер и концедент (в лице областного акимата) подписывают договор концессии.

Обязанности и права сторон на данном проекте распределяются следующим образом: концессионер осуществляет строительство, затем содержание и эксплуатацию созданного объекта концессии. Также концессионер предоставляет услуги по уходу, воспитанию и питанию детей.

Концессионер взимает плату с родителей, кроме того, концессионер может оказывать дополнительные платные услуги.

Концедент оставляет за собой право контроля за качеством предоставляемых услуг по уходу, воспитанию и питанию детей. Также концедент в соответствии с условиями договора концессии предоставляет концессионеру компенсацию инвестиционных затрат (в качестве меры государственной поддержки концессионера).

В данном виде договора мерами господдержки являются натуральный грант и гарантия потребления, источниками возмещения затрат концессионера - компенсация эксплуатационных затрат, при этом компенсация инвестиционных затрат выплачивается только после передачи объекта концессии в государственную собственность. Доход концессионер получает от эксплуатации объекта, взимая плату с пользователей объекта или потребителей услуг.

Применение ГЧП в здравоохранении

По данным Министерства здравоохранения Республики Казахстан, потребность населения в получении качественных медицинских услуг будет удовлетворена в рамках реализации Программ “Строительство 100 школ, 100 больниц” и “Строительство 350 объектов здравоохранения”.

Программа “Строительство 100 больниц” предусматривает строительство 103 объектов здравоохранения: 99 - объектов местного значения, 4 - республиканского. Программу “100 больниц” планируется завершить в 2017 г. По состоянию на 15 апреля 2012 г. завершено строительство 59 объектов здравоохранения на общую сумму

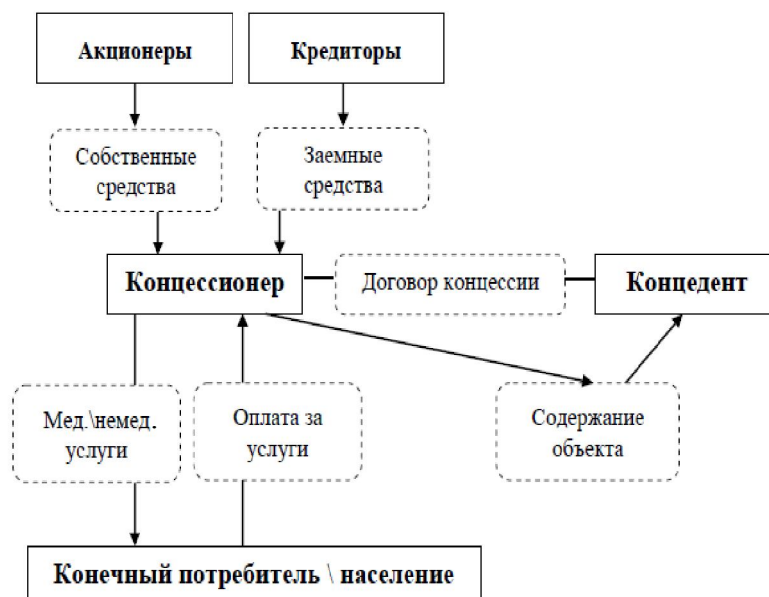


Рис. 2. Институциональная схема проекта по модели ВОТ в сфере здравоохранения

148,8 млрд тенге. В 2012-2014 гг. в рамках данной программы планируется строительство 23 объектов здравоохранения.

Программа "Строительство 350 объектов здравоохранения" предусматривает строительство 43 поликлиник, 307 врачебных амбулаторий и фельдшерско-акушерских пунктов. В рамках утвержденного бюджета на 2012-2014 гг. планируется строительство 19 поликлиник, в том числе со сроками завершения 6 объектов в 2012 г., 12 - в 2013 г. и 1 объекта в 2014 г. Программу "Строительство 350 объектов здравоохранения" планируется завершить к 2015 г.

В сфере здравоохранения рекомендуемым видом контракта ГЧП при реализации проекта по строительству/реконструкции и эксплуатации больницы является вид контракта ВТО. Институциональная схема проекта по модели ВТО в сфере здравоохранения приведена на рис. 2.

Согласно представленной институциональной схеме концессионер строит больницу за собственные средства (в том числе заемные средства), передает в собственность государства (в республиканскую собственность), эксплуатирует и содержит больницу, оказывает медицинские и немедицинские услуги. В связи с тем что ответственность предоставления качественных медицинских и немедицинских услуг возложена на концессионера, у концессионера имеется право обеспечить больницу соответствующими кадрами. Однако концессионер должен будет соблюдать законодательство Казахстана по казахстанскому содержанию в случае, если концессионер будет иностранной компанией.

Применение ГЧП в энергетике

В Республике Казахстан действуют 60 электростанций производителей: из них 8 электростанций национального значения, 52 региональные электростанции, 22 региональные электросетевые компании (РЭК). Имущественные комплексы 16 РЭК находятся в частной собственности.

В настоящее время 85,5 % электроэнергии в Казахстане вырабатывается на пылеугольных электростанциях; 8,9 % - на крупных гидроэлектростанциях; 5,2 % - на газотурбинных электростанциях и 0,4 % - из возобновляемых источников энергии.

Промышленность является основным потребителем электроэнергии - около 68,7 % общего потребления, домашние хозяйства потребляют 9,3 %, сектор услуг - 8 %, транспорт - 5,6 %, сельское хозяйство - 1,2 %.

Износ оборудования в Казахстане составил порядка 70 % - генерирующее оборудование;

65 % - электрические сети; 80 % - тепловые сети, около 41 % генерирующих мощностей отработало более 30 лет. Следствием высокого износа стали большие потери при передаче и распределении электроэнергии, который составил 21,5% на 25 тыс. км линий³.

На сегодня около 41 % генерирующих мощностей отработало более 30 лет. Учитывая высокий износ сетей, необходимо в первую очередь провести энергоаудит объектов. Кроме того, необходимо установление стандартов, стимулирующих повышение энергоэффективности объектов, генерирующих и передающих электрическую и тепловую энергию, таких как объем потерь на сетях, объем выбросов и др.

Несмотря на принимаемые меры, развитие энергетического комплекса страны все еще находится на критическом пределе старения основных фондов, что выразилось в энергетическом кризисе южных регионов страны.

При передаче и распределении электроэнергии имеются большие потери - 21,5 % на 25 тыс. км линий, большинство линий нуждается в обновлении.

При наличии дефицита электроэнергии в Южной и Западной зонах реальное увеличение спроса наблюдается только в Южной зоне. Южные регионы страны (Алматинская, Жамбылская, Южно-Казахстанская и Кызылординская области) планируется обеспечить за счет Северной зоны. Для покрытия дефицита Южного Казахстана наиболее экономически предпочтительным представляется вариант реанимации действующих ТЭС, строительства пиковых мощностей для улучшения структуры генерирующих мощностей, расширения Экибастузской ГРЭС-2 и усиления передачи Север - Юг.

Учитывая мероприятия, запланированные в рамках программных документов, дефицит средств из всех источников финансирования наблюдается для строительства Кербулакской ГЭС мощностью 50 мВт и Шымкентской ТЭЦ-3 мощностью 80 мВт, которые запланированы в рамках Программы развития электроэнергетики до 2030 г. и реализация которых возможна с применением механизма ГЧП.

Применение ГЧП в водоснабжении и водоотведении

По данным Агентства Республики Казахстан по статистике, на 1 января 2011 г. обеспеченность городского населения централизованным водоснабжением составила 82 %, а централизованного водоотведения - 73 %.

По уровню доступа населения к системам централизованного водоснабжения Казахстан

уступает развитым странам, в которых этот показатель составляет 90-95 %.

Большинство водопроводов введены в эксплуатацию или капитально отремонтированы более 30 лет назад. Исходя из нормативного срока надежной эксплуатации в 25 лет можно констатировать неудовлетворительное состояние более 64 % сетей.

Износ сетей непрерывно возрастает, соответственно, увеличивается количество аварий. В последние годы число аварий заметно выросло в секторе водоотведения, и из года в год на высоком уровне данная проблема сохраняется в секторе водоснабжения.

В сфере водоотведения всего по республике насчитывается 952 канализационные насосные станции установленной мощностью 7543,6 тыс. м³ в сутки.

Многие действующие очистные сооружения уже выработали свои эксплуатационные ресурсы и требуют ремонта, другие работают с перегрузкой, что приводит к несоответствию технологии очистки сточных вод проектным данным.

В настоящее время в Казахстане не существует ГЧП в сфере водохозяйственных услуг в связи с наличием законодательных ограничений. Так, в соответствии с Перечнем объектов, не подлежащих передаче в концессию, утвержденным Указом Президента Республики Казахстан от 5 марта 2007 г. № 294, воды, водохозяйственные сооружения (плотины, гидроузлы, другие гидротехнические сооружения), имеющие особое стратегическое значение, не подлежат передаче в концессию.

Необходимо отметить, что существующие теории управления сектором водоснабжения и водоотведения выделяют три основные модели ГЧП.

Первой моделью является акционирование государственной компании водоснабжения с целью создания частной компании, собственником которой является государство. Такая акционерная компания открытого типа, ориентированная на получение прибыли, служит компромиссом между компанией водоснабжения, преследующей коммерческий интерес и государственными предприятиями, деятельность которых чаще направляется политическими соображениями. Данная модель известна как “голландская” и относится к институциональной форме ГЧП.

Вторая модель заключается в полномасштабном “разгосударствлении” сектора, она называется “британской”. Большинство людей называют это “приватизацией”. В данном случае компания водоснабжения полностью переходит в частную собственность как действующее предприятие со всем имуществом и землей. Комму-

нальные предприятия сами становятся частными акционерными обществами, акции которых продаются на рынке.

Третья модель предполагает передачу функции управления частной компании и называется “французской”. В этой модели частный сектор предоставляет услуги предприятию коммунального водоснабжения.

Делегированные функции управления могут выполняться рядом разных структур с более или менее широким участием частного сектора. Они могут выполняться в рамках соглашений ВОТ, договоров хозяйственного ведения и договоров управления.

Сектор водоснабжения и водоотведения не всегда вписывается в традиционные модели ГЧП, разработанные для других секторов.

Так, для энергетического сектора традиционным является привлечение инвестиций в проекты создания генерирующих мощностей или крупные проекты по передаче электроэнергии оптовым покупателям.

Аналогично транспортный сектор привлекает инвестиции в строительство новых скоростных дорог с прогнозируемым контингентом пользователей, с которых можно будет взимать плату за проезд либо проезд которых будет оплачиваться государством, причем прогнозируемый объем перевозок в большинстве случаев гарантирован государством.

Сектор водоснабжения и водоотведения, напротив, обычно привлекает частных инвесторов к участию в проектах по непосредственному обслуживанию потребителей, совершенствованию различных аспектов водохозяйственной системы, в которых, возможно, нет фиксированного или точно рассчитанного объема работ. При этом инвесторам предлагается взять на себя риск, связанный с состоянием существующих активов водохозяйственной системы.

Схема ВОТ не всегда обеспечивает гибкость и комплекс услуг, которые ожидают получить, привлекая частные инвестиции в сектор водоснабжения и водоотведения. Кроме того, по данному виду контракта ГЧП объект концессии на протяжении жизненного цикла проекта находится в распоряжении частной компании, что создает риск угрозы национальной и региональной безопасности страны. Это объясняется тем, что в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан объекты водохозяйственного сектора имеют стратегическое значение для государства и не могут быть переданы в доверительное управление, аренду и концессию.

Для реализации проектов водоснабжения те, кто отвечает за организационно-финансовое

структурирование проекта, должны творчески подойти к решению этой задачи.

По своей природе и инвестиционным потребностям водохозяйственный сектор отличается от других секторов, в которых традиционно привлекаются частные инвестиции, и используется принцип проектного финансирования (например, в электроэнергетике).

В рамках проектов водоснабжения и водоотведения в большинстве случаев главный принцип состоит в том, что частный сектор предоставляет услуги “от водозабора до конечного пользователя” на основании, например, концессии или договоров управления.

Конкретные инвестиционные потребности сектора водоснабжения и водоотведения, которые нуждаются в особом внимании, заключаются в следующем:

- внедрение современных подходов к управлению, особенно в тех случаях, когда исторически сложившиеся у компании методы управления являются неоправданно трудоемкими и не ориентированы на нужды потребителей;
- совершенствование распределительных мощностей, снижение потерь воды и долгосрочное техническое обслуживание в целях обеспечения последовательного мониторинга и улучшения состояния системы водоснабжения.

Привлечение частного оператора к участию в реализации проектов в секторе водоснабжения и водоотведения на основании договора управления также может в некоторой степени способствовать защите концедента от политического

давления в случае необходимости осуществления непопулярных преобразований в системе водоснабжения.

Вовлечение частного сектора может гарантировать, что в случае модернизации системы по требованию политических сил или законодательства тарифы, устанавливаемые для потребителей, будут увеличены до уровня, достаточного для покрытия, по крайней мере, части затрат частного инвестора.

Как показывает практика применения инструментов ГЧП в секторе водоснабжения и водоотведения в зарубежных странах, наиболее привлекательной для инвесторов представляется схема реализации концессионных проектов по модели ВТО (Build - строительство, Transfer - передача, Operate - управление). Данная модель - эффективный способ привлечения частных инвестиций при недостаточном финансировании из государственного бюджета. Институциональная схема проекта по модели ВТО в сфере водоснабжения и водоотведения приведена на рис. 3.

Контракт ВТО предусматривает следующее:

- частная компания: проектирует, финансирует, строит или реконструирует, а в дальнейшем передает объект водохозяйственного сектора в собственность государства; эксплуатирует новый объект и владеет им, принимая на себя соответствующие риски до конца срока проекта; возвращает объект в надлежащем состоянии центрального или местного исполнительного органа по окончании определенного договором срока (до 30 лет); осуществляет сбор тарифов с населения;

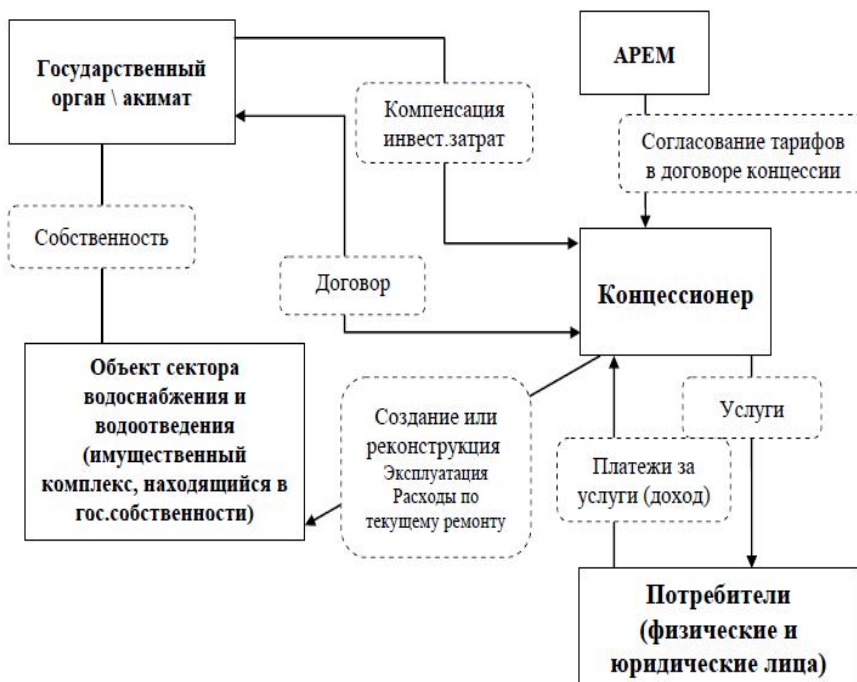


Рис. 3. Институциональная схема проекта по модели ВТО в сфере водоснабжения и водоотведения

если это предусмотрено договором концессии, получает меры государственной поддержки, такие как софинансирование концессионного проекта, компенсация инвестиционных и (или) эксплуатационных затрат;

- местный исполнительный орган: предоставляет частной компании земельные участки, необходимые для нужд проекта во временное землепользование; оказывает содействие при получении лицензий, разрешений и других необходимых согласований в соответствии с законодательством Республики Казахстан; оказывает меры государственной поддержки в рамках законодательства Республики Казахстан по вопросам концессии;

- городской водоканал: передает существующие водохозяйственные объекты частной компании; выступает в ходе реализации проекта в качестве представителя интересов центрального или местного исполнительного органа в пределах своей компетенции.

Обязательным условием данного вида контракта является покрытие в установленный срок всех произведенных компанией инвестиций и обеспечение прибыли инвесторов.

Возврат инвестиций и получение соответствующей прибыли осуществляются через реализацию производимой предприятием продукции и услуг. Инвестор использует собственные (сформированные за счет взносов акционеров в уставный капитал компании) и (или) заемные средства, строит или реконструирует объект инженерной инфраструктуры.

Что касается обслуживания объекта в период эксплуатации, данные функции могут быть переданы концессионером специально созданной эксплуатирующей компании.

В целях снижения нагрузки на стоимость услуг по водоснабжению и водоотведению, а так-

же ограждения инвесторов и их кредиторов от инвестиционных рисков и оптимизации платежей из бюджета необходимо рассматривать схему ВТО с определенной адаптацией к казахстанским условиям. В рамках данной схемы возмещение инвестиционных затрат концессионера следует производить за счет средств государственного бюджета в рамках меры государственной поддержки - компенсации инвестиционных затрат концессионера, а эксплуатационных издержек и получение прибыли - за счет тарифов.

Несмотря на возможные проблемы, реализация проектов с использованием механизма ГЧП обеспечивает внедрение современных технологий водоснабжения и водоотведения, получение международного управленческого опыта.

Заключение

В Казахстане секторы экономики, традиционно относящиеся к сфере ответственности государства и финансируемые государственным бюджетом, находятся в трудном положении. Практически все объекты отработали свой ресурс и требуют капитального ремонта или полной замены. Единовременное решение проблемы обновления данных объектов для государственного бюджета не представляется возможным, а дальнейшая их эксплуатация чревата серьезными последствиями. В этой связи наиболее приемлемым методом решения сложившейся проблемы выступает механизм ГЧП.

¹ Агентство Республики Казахстан по статистике. URL: <http://www.stat.gov.kz>.

² Казахстанский Центр государственно-частного партнерства. URL: <http://kzppp.kz>.

³ Программа по развитию электроэнергетики в Республике Казахстан на 2010-2014 гг. URL: <http://kzppp.kz>.

Поступила в редакцию 04.01.2014 г.