

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС > Бизнес и власть

От слов к делу: пути развития государственно-частного партнерства в Кыргызстане



Гульнара Каликова

Проекты государственно-частного партнерства (ГЧП) реализуются в десятках стран, но в Кыргызстане ГЧП продвигается с трудом. Для изменения ситуации политики должны проявить свою волю, чиновники должны создать удобную регуляторную базу и запускать реальные проекты ГЧП, в стране должны быть подготовлены квалифицированные кадры и создан центр экспертизы и компетенций по вопросам ГЧП.

(данная статья является продолжением статьи "Почему государственно-частное партнерство не работает в Кыргызстане")

1. Политическая воля

Политическая воля для продвижения ГЧП имеет ключевое значение. В 2016 году Правительство КР приняло амбициозную Программу развития ГЧП в КР на 2016 – 2021 годы, нацеленную на заключение к 2021 году соглашений о ГЧП на сумму не менее 20 млрд. сомов. В том же 2016 году создан Совет по ГЧП в составе Вице-Премьер-министра КР, министров экономики, финансов и юстиции, а также глав агентства по местному самоуправлению и агентства по продвижению и защите инвестиций. На сегодня Программа реализуется с большим отставанием, а заседания Совета по ГЧП практически не проводятся.

Чтобы политические заявления приблизить к реальности, необходимо:

- *пересмотреть Программу развития ГЧП в КР, приблизить ее к реалиям Кыргызстана и сделать ее исполнимой на практике;*
- *запустить регулярную работу Совета по ГЧП, утверждать планы по запуску проектов ГЧП и мониторить их исполнение.*

2. Законодательство и регулирование

В мае 2018 года Жогорку Кенеш КР в первом чтении рассмотрел проект нового Закона о ГЧП, значительно упростившего и сократившего процедуры запуска проектов ГЧП. Новый закон будет рассмотрен осенью 2018 года, но с точки зрения запуска проектов ГЧП – принятие закона – лишь верхушка айсберга.

Для государственных и частных партнеров за пределами закона остается ряд вопросов. Как среди множества других проектов найти потенциальный проект ГЧП? Как подготовить технико-экономическое обоснование (ТЭО) по проекту ГЧП? Можно ли подготовить такое обоснование самим или же нужно нанимать консультантов? Сколько времени и денег уйдет на подготовку ТЭО? Как привлечь потенциальных инвесторов к проекту ГЧП? Как провести тендер? Как оценивать предложения инвесторов? И множество других вопросов.

Исходя из опыта других стран, для ответов на такие вопросы необходимо:

- *разработать руководства, типовые процедуры и соглашения (например, в Казахстане по некоторым видам инфраструктурных объектов разработаны типовые процедуры и соглашения по проектам ГЧП для детских садов, школ, больниц, спортивных сооружений и других объектов, что упростило и облегчило работу государственных партнеров).*

Такие документы значительно упростят и ускорят процесс поиска и подготовки проектов ГЧП, повысят эффективность взаимодействия всех участников процесса. Важно учесть, что руководства, типовые процедуры и соглашения должны иметь исключительно методологический (рекомендательный) характер. Практика ГЧП настолько разнообразна и отличается от проекта к проекту, что любые обязательные требования, облеченные в форму нормативных правовых актов, могут стать серьезным препятствием для подготовки и реализации проектов ГЧП.

3. Обучение

Обучение по вопросам ГЧП имеет свою специфику, теоретические подходы здесь малоэффективны, опыт многих стран, включая Кыргызстан, это доказывает. В ГЧП работает принцип "learning by doing", что означает «обучение через практику» или "обучение на собственном опыте". Для этого необходимо:

- *запустить систему регулярных тренингов, в основе которых должно быть обучение на конкретных практических примерах и ситуациях, чтобы в результате участники научились решать конкретные практические ситуации по проектам ГЧП, получили навыки поиска, инициирования, реализации и мониторинга проектов ГЧП.*

Обучать нужно не только государственных и муниципальных служащих, но и бизнес и гражданское общество. Важно, чтобы все участники тренингов обсуждали конкретные ситуации, находили взаимоприемлемые решения, примеряли на себя роль как государственного, так и частного партнера, и, конечно же, людей, для кого эти проекты создаются.

На сегодня в Кыргызстане своих специалистов по ГЧП практически нет. Для запуска первых тренингов по ГЧП необходимо приглашать зарубежных специалистов, имеющих опыт подготовки и реализации проектов ГЧП, а со временем создавать группу местных специалистов, которые составят основу процесса обучения.

4. Институциональная среда для продвижения ГЧП

Вопросы ГЧП находятся в ведении трех государственных органов. Министерство экономики КР отвечает за разработку политики и регулирования в сфере ГЧП. Министерство финансов КР отвечает за определение рисков для государственного бюджета при реализации проектов ГЧП. Агентство по продвижению и защите инвестиций при Правительстве КР содействует государственным партнерам при подготовке и реализации проектов ГЧП. В каждом из названных ведомств есть отделы ГЧП с двумя – тремя специалистами в вопросах ГЧП. Таким образом, система государственного управления в вопросах ГЧП существует, но работа вышеназванных государственных органов разрознена, специалистов по ГЧП единицы, а их обучение ведется от случая к случаю. Ранее поднимался вопрос о необходимости создания единого органа (Центра ГЧП), отвечающего за продвижение ГЧП, но впоследствии этот вопрос был отложен. Сегодня создание такого органа становится необходимостью и поэтому будет полезно познакомиться с опытом других стран.

Опыт продвижения ГЧП в разных странах довольно разнообразный, единого подхода не существует. Ниже – краткий обзор опыта Казахстана, России, Литвы и Великобритании.

В Казахстане (где в настоящее время реализуются более 600 проектов ГЧП) продвижением ГЧП занимается Центр ГЧП (<http://kzppp.kz>), созданный в 2008 году в форме акционерного общества, единственным акционером которого является государство. Центр ГЧП является аналитическим и экспертным центром, подведомственным Министерству экономики Республики Казахстан (РК). Центр ГЧП управляется Правлением, которое, в свою очередь, подотчетно Совету Директоров, членами которого являются представители Министерства экономики РК, других государственных органов и международные эксперты в вопросах ГЧП. В компетенцию центра входит проведение исследований, оценка и экспертиза проектов ГЧП, подготовка квалифицированных кадров, консультационное сопровождение проектов. Помимо Центра ГЧП, с 2014 года в Казахстане действует Казахстанский Фонд Подготовки Проектов (<http://kppf.kz/>), учредителями которого являются АО «Национальный управляющий холдинг «Байтерек» (97,7 %) и Центр ГЧП (2,3 %). В компетенцию фонда входит оказание услуг по структурированию и сопровождению инфраструктурных проектов, в том числе реализуемых по механизму ГЧП. В ряде регионов и городов Казахстана также созданы центры ГЧП, помогающие в подготовке и реализации проектов ГЧП на местном уровне.

В России (где в настоящее время реализуется более 2000 проектов ГЧП) продвижением ГЧП занимается автономное некоммерческое образование Национальный Центр ГЧП (<http://pprcenter.ru/>), в состав учредителей которого на сегодня входят Торгово-промышленная палата Российской Федерации (РФ), Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия» и Федеральный центр проектного финансирования (Группа ВЭБ). Центр создан в 2009 году, а в 2015 году Всемирный Банк признал Национальный Центр ГЧП официальным институтом развития ГЧП в России. Центр консолидирует участников рынка для внедрения в России механизмов ГЧП, занимается подготовкой профессиональных проектных команд в сфере ГЧП, проводит рейтинг субъектов РФ по уровню развития ГЧП. Центром совместно с Министерством экономического развития РФ создана единая информационная система по вопросам развития ГЧП - <http://ppri.ru/> и разработан региональный ГЧП-стандарт, который внедрен в 52 субъектах РФ. Ежегодно проводится «Российская неделя ГЧП». В 2017 году совместно с Советом Федерации и Агентством стратегических инициатив центром запущена Всероссийская программа, направленная на отбор и содействие в запуске перспективных проектов ГЧП по всей России. Практически в каждом регионе Российской Федерации созданы центры ГЧП. К подготовке и финансированию проектов ГЧП активно подключились российские банки, такие как Внешэкономбанк и Сбербанк.

В Литве (где в настоящее время реализуется 57 проектов ГЧП) продвижением ГЧП занимается CPMA (Central Project Management Agency / Центральное Агентство по управлению проектами). CPMA было создано в 2003 году Министерством финансов Литвы, а в 2010 году Правительство Литвы наделило CPMA полномочиями Центра компетенций по вопросам ГЧП (https://www.cpva.lt/en/home/public-private-partnership_287.html). CPMA помогает создавать юридические, административные и институциональные условия для эффективного партнерства, разрабатывает методические материалы, проводит тренинги для государственных органов, иницилирующих и реализующих проекты ГЧП. Эксперты центра квалифицированы в анализе инвестиционных проектов, в разработке, управлении и мониторинге проектов ГЧП, финансовом моделировании и других вопросах, необходимых для успешного запуска проектов ГЧП.

В Великобритании, ставшей в начале 1990х пионером в запуске проектов ГЧП (в Великобритании используют определение Private Finance Initiative или Частная финансовая инициатива) и реализовавшей к настоящему моменту тысячи проектов в этой сфере, вопросы ГЧП координируются Infrastructure and Project Authority - Агентством Инфраструктуры и Проектов (<https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority>). Агентство является правительственным центром экспертизы по инфраструктуре и крупным проектам, содействует процессу подготовки, реализации и мониторинга проектов, снижению рисков, развитию практики и навыков в процессе реализации проектов.

Как видно из вышеописанного опыта, продвижение ГЧП в разных странах осуществляется по-разному. Организации, продвигающие ГЧП, имеют разную институциональную принадлежность и разную структуру, но общим является то, что они являются центрами знаний и экспертизы по вопросам ГЧП. Специалисты, работающие в таких организациях, являются основными проводниками знаний и опыта в сфере ГЧП.

Если говорить о Кыргызстане, то для системного продвижения вопросов развития инфраструктуры и ГЧП необходимо:

- *создание организации, оказывающей поддержку в процессе поиска, отбора, подготовки, реализации и мониторинга проектов ГЧП и иных инфраструктурных проектов, ведущей обучение, разрабатывающей стандарты для проектов ГЧП и иные методологические материалы; у такой организации может быть небольшой, но высококвалифицированный штат специалистов и работать такая организация должна на основе самофинансирования, оказывая услуги государственным и частным партнерам*

5. Запуск малых и крупных проектов ГЧП

Сколько бы не было законов, руководств и уполномоченных государственных органов, пока не будет реальных проектов, не будет и ГЧП. Учитывая, что рынок Кыргызстана небольшой, крупных компаний мало, опыта у государства и специалистов практически нет, предлагается на начальном этапе сделать упор на развитие ГЧП через малые пилотные проекты. Такой подход поможет избежать или уменьшить серьезные финансовые и социальные риски при реализации проектов ГЧП, и в то же время расширять практику ГЧП. Конечно же, такой подход не означает отказ от реализации крупных национальных проектов ГЧП. Ниже вкратце о каждом подходе.

Малые пилотные проекты: к таким проектам можно отнести инфраструктурные проекты, не требующие значительных инвестиций (например, проекты, инвестиции в которые в течение проектного жизненного цикла не превышают одного - двух миллионов долларов США). Необходимо создать перечень наиболее приоритетных малых инфраструктурных проектов, которые могут впоследствии тиражироваться в различных регионах и городах Кыргызстана, и разработать для них типовые процедуры и соглашения. Например, малые пилотные проекты ГЧП могли бы применяться к детским садам, школам, больницам, спортивным сооружениям, к освещению населенных пунктов, к общественным паркам, остановкам общественного транспорта и многим другим малым инфраструктурным объектам. Подобный опыт наработан во многих странах, в том числе, в Казахстане и в России.

Крупные национальные проекты: безусловно, крупные инфраструктурные проекты ГЧП должны присутствовать на рынке Кыргызстана, но для начального этапа их количество должно быть небольшим. Такие проекты ГЧП (как, например, проекты по строительству / реконструкции / управлению автомагистралями, железными дорогами, объектами гидроэнергетики, аэропортами, большими участками водо и тепло снабжения и другими объектами) могут дать большой мультипликационный эффект для экономики страны и значительно увеличить качество инфраструктурных услуг. Но в то же время такие проекты сопряжены с высокими финансовыми и социальными рисками. Подготовка крупных проектов требует серьезного и тщательного подхода, ТЭО проекта должно содержать финансовые, экономические, социальные и юридические расчеты и обоснования. Для выполнения такой работы необходимо привлечение высококвалифицированных специалистов.

В заключение нужно отметить, что несмотря на сложности модели ГЧП, продвигать ГЧП в Кыргызстане крайне необходимо. В условиях, когда в бюджете отсутствуют средства на развитие инфраструктуры, а государственные инвестиции производятся, в основном, за счет иностранных кредитов и грантов, ГЧП может стать инструментом для привлечения частных инвестиций в улучшение инфраструктуры, и, соответственно, в улучшение качества жизни людей в Кыргызстане.

2018-09-17 12:52:24



[На главную](#)

Поделись реакцией: Муж. Жен.



Комментарии

Комментарии в Выходные дни и ночное время (с 18.00 до 9.00 по Бишкеку) будут опубликованы после проверки модератором.

Для добавления комментария необходимо быть нашим подписчиком

© АКИpress – 2010 - 2018

Материалы, размещенные на сайте, предназначены только для персонального пользования.

Перепечатка материалов только по согласованию с редакцией.

Редакция может публиковать материалы, не разделяя точку зрения автора.

