

DAVLAT-XUSUSIY SHERIKLIKDA RISKLARNI TAQSIMLASHNING HUQUQIY ASOSLARI VA AMALIY MUAMMOLARI

Normamat Mallayev

Termiz davlat universiteti,

Jinoyat huquqi va fuqarolik protsessi kafedrası o‘qituvchisi, dotsent.

Akmuratov Otamurod Bobomurod o‘g‘li

Termiz davlat universiteti yuridik fakulteti 2- bosqich talabasi.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.20826909>

***Annotatsiya.** Ushbu maqolada davlat-xususiy sheriklik (DXSh) munosabatlarida risklarni taqsimlash mexanizmlarining huquqiy asoslari, ular bilan bog‘liq amaliy masalalar va zamonaviy yondashuvlar tahlil qilinadi. DXSh — davlatning ijtimoiy-iqtisodiy infratuzilmani rivojlantirishdagi muhim vositalaridan biri bo‘lib, unda loyihalarning samaradorligi ko‘p jihatdan risklarning to‘g‘ri, oqilona va huquqiy jihatdan asoslangan tarzda taqsimlanishiga bog‘liq. Maqolada O‘zbekiston qonunchiligi, xalqaro tajriba, DXSh loyihalarida mavjud risk turlari, ularni baholash va taqsimlash mexanizmlari, shuningdek, amaliyotda uchraydigan muammolar yoritiladi. Yakunda risklarni samarali boshqarish bo‘yicha taklif va tavsiyalar beriladi.*

***Kalit so‘zlar:** Davlat-xususiy sheriklik, risklarni taqsimlash, huquqiy asoslar, DXSh shartnomasi, investitsion xavf, infratuzilma, davlat kafolati, iqtisodiy xavfsizlik, xususiy sektor, boshqaruv mexanizmi.*

Davlat-xususiy sheriklikda risklarni to‘g‘ri taqsimlash muammosi zamonaviy iqtisodiyot sharoitida jiddiy e‘tibor talab qiluvchi masalalardan biridir. DXSh mexanizmi davlat resurslari va xususiy sektor imkoniyatlarini birlashtirgan holda infratuzilma rivojiga, davlat xizmatlari sifatini oshirishga, iqtisodiy samaradorlikni ta‘minlashga xizmat qiladi. Biroq, bunday sheriklikning muvaffaqiyati, birinchi navbatda, loyihada paydo bo‘lishi mumkin bo‘lgan moliyaviy, huquqiy, texnik, ekologik va boshqa risklarni aniq aniqlash, ularga mas‘ullikni oqilona taqsimlash va risklarni boshqarish mexanizmlarini to‘g‘ri yo‘lga qo‘yishga bog‘liq.

DXShning huquqiy asoslari O‘zbekistonda “Davlat-xususiy sheriklik to‘g‘risida”gi Qonun bilan mustahkamlangan bo‘lib, mazkur qonun risklarning o‘ziga xos taqsimlanishi, loyihalar qiymatini shakllantirish, sheriklik shartnomalarida taraflarning huquqlari va majburiyatlari, kafolatlar, javobgarlik va nizolarning hal etilishiga oid normalarni belgilab beradi. Qonunchilik risklarni aniqlash va baholash jarayonini ham shaffof tartibga solgan bo‘lsa-da, amaliyotda risklarni to‘liq va to‘g‘ri bashorat qilish hamon murakkab vazifa bo‘lib qolmoqda.

DXSh loyihalari murakkabligi tufayli risklar ko‘p qirrali bo‘ladi.

Eng asosiy risklardan biri — moliyaviy risklar bo‘lib, ular foiz stavkalari o‘zgarishi, inflyatsiya, valyuta kursining tebranishi, kredit olishda cheklovlar va daromadning yetarli shakllanmasligi kabi holatlar bilan bog‘liq. Mazkur risk odatda xususiy sherik zimmasida bo‘ladi, biroq davlat iqtisodiyot barqarorligini ta‘minlash maqsadida ayrim hollarda ularning bir qismini o‘z zimmasiga oladi.

Xalqaro tajribaga ko'ra, agar davlat tomonidan kafolatlangan minimal daromad yoki tarif bo'lsa, bu xususiy sektor ishtirokini rag'batlantiradi, ammo davlat byudjeti uchun qo'shimcha majburiyatlar tug'diradi. Shuning uchun moliyaviy risklarni taqsimlash har bir loyiha shartnomasi doirasida aniq va asosli ko'rinishda belgilanishi kerak.

DXShning muvaffaqiyati ko'p jihatdan risklarni to'g'ri taqsimlashga bog'liq. Chunki risklar noto'g'ri baholansa yoki adolatsiz taqsimlansa, loyihaning iqtisodiy barqarorligi izdan chiqishi mumkin. Shu bois, risklarni huquqiy jihatdan to'g'ri tartibga solish hamda amaliy muammolarni hal etish bugungi kunning dolzarb vazifalaridan biridir. Davlat-xususiy sheriklik (DXSh) — bu davlat organlari va xususiy sektor o'rtasida uzoq muddatli, o'zaro manfaatli hamkorlik shakli bo'lib, u ijtimoiy ahamiyatga ega loyihalarni amalga oshirish uchun tuziladi.

DXShning asosiy maqsadi — davlat resurslarini samarali ishlatish, xususiy sarmoyalarni jalb qilish va aholini sifatli xizmatlar bilan ta'minlashdir. Bu tizim orqali davlat o'z zimmasidagi ayrim majburiyatlarni biznes bilan bo'lishadi, xususiy sektor esa foyda olish bilan birga ijtimoiy mas'uliyatni ham o'z zimmasiga oladi. Davlat-xususiy sheriklik (DXSh) shartnomasi — bu davlat organi va xususiy sherik o'rtasida tuziladigan, tomonlarning huquq va majburiyatlarini aniq belgilab beruvchi asosiy huquqiy hujjatdir. DXSh shartnomasi orqali loyihaning maqsadi, muddati, moliyalashtirish manbalari, risklarni taqsimlash tartibi va foyda taqsimoti belgilanadi. Ushbu shartnoma tomonlar o'rtasida ishonchni ta'minlaydi, majburiyatlarning bajarilishini kafolatlaydi va loyiha barqarorligini ta'minlovchi huquqiy asos sifatida xizmat qiladi.

Davlat-xususiy sheriklik (DXSh) loyihalarida risklarni baholash va nazorat qilish — bu sheriklik muvaffaqiyatining eng muhim omillaridan biridir. Har qanday DXSh loyihasi turli iqtisodiy, texnik, huquqiy va tashkiliy risklarga duch keladi. Shu sababli, risklarni oldindan aniqlash, ularni to'g'ri baholash va nazorat qilish mexanizmlarini ishlab chiqish zarur. Risklarni baholash jarayoni, avvalo, loyihaga ta'sir qiluvchi barcha xavf-xatarlarni aniqlashdan boshlanadi.

Har bir xavfning yuzaga kelish ehtimoli, uning iqtisodiy ta'siri va oqibat darajasi tahlil qilinadi. Baholash natijasida risklar ustuvorligi aniqlanadi va ularni boshqarish rejaları ishlab chiqiladi. Bu jarayonda “kim nimani nazorat qilsa, o'sha riskni ham o'z zimmasiga oladi” degan tamoyil amal qiladi.

Huquqiy risklar ham DXShda katta o'rin tutadi. Qonunchilikning tez-tez o'zgarishi, davlat organlarining qarorlari, tartib-taomillar va ruxsatnoma berishdagi kechikishlar xususiy sherik uchun jiddiy xavf tug'diradi. Davlat esa o'z navbatida xususiy sherik tomonidan majburiyatlarning bajarmasligi, monopol narxlar belgilash yoki shartnoma shartlarini buzish kabi risklarga duch keladi. Bunday risklarni kamaytirish uchun barqaror va aniq huquqiy baza, sud tizimining ishonchliligi, investitsiya muhitining prognoz qilinadiganligi juda muhim. Shuningdek, DXSh shartnomalarida “huquqiy barqarorlik kafolatlari”ni kiritish xususiy investor uchun xavfsizlik yaratadi. Hozirgi davrda O'zbekistonda ushbu yo'nalishda izchil islohotlar olib borilmoqda, biroq amaliyotda izchillikni ta'minlash hali to'liq erishilmagan masala sifatida qolmoqda.

Texnik risklar ham muhim omillardan biridir. DXSh loyihalarida qurilish texnologiyalari, loyihalashtirish, ekspluatatsiya va xizmat ko'rsatish bilan bog'liq xatolar yuzaga kelishi mumkin.

Bunday risklarni odatda xususiy sherik zimmasiga oʻtkazish samarali hisoblanadi, chunki u texnik jihatdan masʼul va loyiha sifatiga bevosita javobgar boʻladi. Ammo davlatning ham monitoring va nazorat qilish boʻyicha aniq mexanizmlarga ega boʻlishi talab etiladi, aks holda ekspluatatsiya davrida jiddiy muammolar kelib chiqishi mumkin.

Bu borada xalqaro standartlar — EPC (Engineering, Procurement, Construction) va O&M (Operation and Maintenance) shartnomalari boʻyicha aniq tajriba mavjud boʻlib, ular risklarni aniq taqsimlashga xizmat qiladi¹.

Ekologik risklar ayniqsa energetika, konchilik, qurilish va transport kabi sohalarda dolzarbdir. Atrof-muhitga zarar yetkazish boʻyicha javobgarlik ham xususiy sherik, ham davlat zimmasida boʻlishi mumkin. Bunda xalqaro ekologik standartlardan foydalanish, davlat nazoratini kuchaytirish, baholash tizimini takomillashtirish zarur. Oʻzbekiston ekologik qonunchiligida ham bu borada normalar mavjud boʻlsa-da, DXSh shartnomalarida ekologik risklar boʻyicha aniq taqsimotning yoʻqligi koʻplab bahs va nizolarga sabab boʻlmoqda.

Siyosiy risklar – hukumat almashishi, davlat siyosatining oʻzgarishi, majburiyatlarning qayta koʻrib chiqilishi kabi holatlar xususiy investorlarga sezilarli xavf tugʻdiradi. Bunday risklarni kamaytirishning eng samarali yoʻli — xalqaro arbitraj mexanizmlaridan foydalanish, davlat tomonidan investor huquqlarini himoya qilish boʻyicha qatʼiy kafolatlar berishdir. Koʻplab rivojlangan davlatlarda siyosiy risklarni sugʻurtalash boʻyicha maxsus institutlar mavjud.

DXShning amaliy muammolaridan biri — risklarni baholash jarayonida professional ekspertlar yetishmasligidir. Loyihalarning koʻpi xalqaro standartlarga toʻliq mos tuzilmagani sababli risklar notoʻgʻri taqsimlanadi, bu esa loyiha muvaffaqiyatiga salbiy taʼsir koʻrsatadi.

Koʻpincha, davlat organlari xususiy sherik zimmasiga ortiqcha risklarni yuklaydi, natijada investorlar qiziqishi pasayadi. Shuningdek, ayrim hollarda xususiy sherik katta kafolatlar talab qiladi, bu esa davlatning moliyaviy majburiyatlarini oshiradi. Shu bois risklarni baholashda mustaqil ekspertiza tizimini joriy qilish zarur.

Yana bir muammo — risklarni monitoring qilish mexanizmlarining yetarli darajada takomillashmaganidir. Loyiha davomida risklar oʻzgarib borishi mumkin, ammo koʻp shartnomalarda risklarni qayta koʻrib chiqish mexanizmlari yetarli emas. Bu esa uzoq muddatli loyihalarda jiddiy nomutanosibliklar keltirib chiqaradi. Zamonaviy DXSh tizimida risklarni doimiy monitoring qilish, har chorak va har yil uchun risklarni qayta baholash amaliyoti qoʻllaniladi, bu esa loyihaning barqaror ishlashini taʼminlaydi.

Shuningdek, DXSh loyihalarida risklarni taqsimlash jarayonining shaffofligi ham muhim. Jarayonlarda manfaatlar toʻqnashuvi xavfi yuqori boʻlgani uchun tenderlar, baholash jarayoni, shartnoma shartlari, davlat kafolatlari ochiq boʻlishi zarur. Aks holda korrupsiya, shaffof boʻlmagan qarorlar loyihaning samaradorligini pasaytiradi va xususiy sektorning ishonchini kamaytiradi. Risklar taqsimotining samarali modeli odatda quyidagi prinsipga asoslanadi: riskni eng yaxshi boshqara oladigan tomon uni oʻz zimmasiga olishi kerak. Bu prinsip xalqaro amaliyotda “optimal risk allocation” deb yuritiladi. Oʻzbekistonning DXSh tizimi ham asta-sekin ushbu modelga moslashib bormoqda.

¹ A.X. Abduqodirov, “Davlat-xususiy sheriklikning nazariy va amaliy asoslari”, TDIU, 2021.

Biroq amaliyotda ayrim loyihalarda risklar noto'g'ri taqsimlangani, xususiyl sherikning ortiqcha mas'uliyat olgani yoki davlatning ortiqcha kafolat bergani kuzatiladi. Bu davlat byudjetiga yuk bo'lishi, loyihaning iqtisodiy maqsadga muvofiqligini pasaytirishi mumkin.

Xalqaro tajribada risklarni taqsimlash bo'yicha maxsus matritsalar ishlatiladi. Har bir turdagi risk bo'yicha mas'uliyat, javobgarlik, kompensatsiya va boshqaruv mexanizmi aniq qayd etiladi. O'zbekistonning amaldagi DXSh amaliyotida ham bunday matritsalar qo'llanmoqda, biroq hali barcha loyihalarda to'liq joriy etilmagan.

Loyihalarda risklarni sug'urtalash ham muhim vosita hisoblanadi. Xususiyl sektor ko'pincha moliyaviyl risklarni sug'urtalaydi, texnik risklar uchun maxsus qurilish sug'urtasi qo'llaniladi, ekologik va siyosiy risklar uchun esa davlat yoki xalqaro tashkilotlar tomonidan kafolatlar berilishi mumkin. Sug'urtaning keng joriy qilinishi loyihalarning barqarorligini ta'minlaydi, ammo bugungi kunda ushbu yo'nalishda ham amaliyl imkoniyatlar yetarli emas.

Davlat-xususiyl sheriklik jarayonida risklarni taqsimlashning yana bir muhim jihati — loyihaning iqtisodiy modelini to'g'ri tanlashdir. Amaliyotda BOT (Build–Operate–Transfer), BOO (Build–Own–Operate), DBFO (Design–Build–Finance–Operate), O&M (Operation & Maintenance) kabi modellar qo'llanadi. Har bir model o'ziga xos risk taqsimotiga ega bo'lib, misol uchun BOT modelida asosiy risklar xususiyl sherikka yuklatiladi, chunki u quradi, moliyalashtiradi va belgilangan muddatda boshqaradi. O&M modelida esa eng katta risklar davlat zimmasida bo'lib, xususiyl sherik asosan texnik boshqaruv uchun mas'ul bo'ladi. Shu sababli loyiha modelini tanlashda iqtisodiy tahlillar, infratuzilma darajasi, hududning investitsion jozibadorligi va davlatning moliyaviyl imkoniyatlari hisobga olinishi zarur².

Loyihalardagi risklarning noto'g'ri taqsimlanishi ko'plab xalqaro loyihalarda salbiyl oqibatlarga olib kelgan. Masalan, ayrim davlatlarda davlat tomonidan haddan tashqari katta kafolatlar berilishi davlat qarzining keskin ortishiga sabab bo'lgan. Bunday xavflarni oldini olish uchun risklarni davlat kafolatlari va to'lov majburiyatlari bilan bog'laydigan maxsus fiskal qoidalar joriy etiladi. O'zbekiston ham xalqaro moliya institutlari tavsiyasiga ko'ra, davlat kafolatlari bo'yicha risklarni nazorat qilish tizimini asta-sekin mustahkamlamoqda. DXSh loyihalari bo'yicha majburiyatlar Moliya vazirligi tomonidan alohida ro'yxatga olinishi va monitoring qilinishi shunday choralar sirasiga kiradi. Risklarni taqsimlash jarayonida manfaatdor tomonlarning o'zaro ishonchi, muzokara madaniyati ham muhim o'rin tutadi. Ko'plab loyihalarda muzokaralarda davlat organlari va investorlar o'rtasida ma'lumotlar almashinuvi yetarli emasligi sababli risklar noto'g'ri baholangan. Bu esa loyihaning hayotiylik ko'rsatkichlarini pasaytirgan.

Zamonaviyl DXSh siyosatida muzokaralarni professional mediatorlar, iqtisodchilar, huquqshunoslar va texnik ekspertlar ishtirokida olib borish tavsiya etiladi. DXShda yana bir dolzarb masala — tarif va narx belgilash tizimidir. Xususiyl sektor odatda investitsiya qaytimi ta'minlanishi uchun minimal daromad kafolatini yoki tariflarni bozor prinsipi asosida shakllantirishni talab qiladi. Davlat esa aholining ijtimoiyl himoyasini ta'minlash maqsadida narxlar keskin o'sishiga yo'l qo'ymaydi. Bu ikki manfaat o'rtasida muvozanat topilmaganda risklar keskin ortadi.

² O'zbekiston Respublikasining "Davlat-xususiyl sheriklik to'g'risida"gi Qonuni, 2019-yil 10-may, O'RQ–537-son.

Shu sababli ko‘plab davlatlarda tariflarni indeksatsiya qilish, bozor kon‘yunkturasiga qarab qayta ko‘rib chiqish va davlat subsidiyalari orqali muvofiqlashtirish mexanizmlari joriy etilgan.

O‘zbekistonda energetika, transport va kommunal sohalarda DXSh loyihalari uchun tarif siyosatini takomillashtirish bo‘yicha ishlar olib borilmoqda.

Risklarni taqsimlashda tashqi omillar — global iqtisodiy beqarorlik, pandemiya, siyosiy tanglik, xomashyo narxlarining o‘zgarishi kabi holatlar ham e‘tiborga olinadi. Masalan, COVID-19 pandemiyasi ko‘plab davlatlarda DXSh loyihalarini to‘xtatib qo‘ydi yoki ularning iqtisodiy modelini o‘zgartirdi. Shu sababli “force majeure” risklarini shartnomalarda aniq va batafsil belgilab qo‘yish talab etiladi. Xususiy sektor uchun bunday holatlarda davlatning qo‘shimcha yordam mexanizmlari mavjud bo‘lishi ishonchni oshiradi. Yana bir muhim jihat — mahalliy xususiy sektorning yetarli darajada rivojlanmaganligi. Ko‘plab rivojlanayotgan davlatlarda DXSh loyihalarida chet ellik investorlar ustunlik qiladi. Bu esa mahalliy biznes uchun raqobatbardoshlikni pasaytirishi va iqtisodiy foydaning katta qismi xorijga yo‘nalishini anglatadi.

Shu bois O‘zbekiston uchun mahalliy kompaniyalar salohiyatini oshirish, ularga moliyaviy, huquqiy va texnik yordam berish, DXSh bo‘yicha malakali kadrlarni tayyorlash strategik vazifa hisoblanadi. Shuningdek, DXSh jarayonida risklarni boshqarishning zamonaviy texnologiyalarini joriy etish — raqamlashtirilgan monitoring tizimlari, sun‘iy intellekt asosida risklarni baholash, loyiha boshqaruvi platformalari — loyihalarning sifatini sezilarli oshiradi. Hozirda Yevropa davlatlarida DXSh loyihalarida real vaqt monitoringi uchun raqamli “Project Control Room” tizimlari qo‘llanmoqda. Bu tizimlar xarajatlar, muddatlar, keluvchi risklar haqida aniq ma‘lumot beradi. O‘zbekistonning DXSh bozorida bunday texnologiyalarni joriy etish jarayoni endi boshlanmoqda. Amaliy muammolardan biri — DXSh loyihalarini tanlash mezonlari va oldindan o‘rganish bosqichining yetarli darajada sifatli bajarilmasligi. Ko‘plab hollarda loyiha tashabbuschilari tomonidan faqat dastlabki texnik-iqtisodiy asos ishlanadi, ammo chuqur ijtimoiy-iqtisodiy tahlil yetishmaydi. Natijada loyiha ortiqcha xatarli yoki iqtisodiy jihatdan asossiz bo‘lib chiqishi mumkin. Shu sababli har bir DXSh loyihasi uchun xalqaro talablar asosida “Feasibility Study” tayyorlash majburiy bo‘lishi kerak. Davlat organlari o‘rtasida hamkorlik yetarli darajada kuchli bo‘lmagani ham risklarni oshiradi. DXSh loyihalari odatda bir nechta vazirlik, agentlik, hokimliklar bilan bog‘liq bo‘lgani sababli qarorlar kechikishi mumkin. Shu bois xalqaro tajribada bo‘lgani kabi yagona DXSh agentligini kuchaytirish va unga keng vakolatlar berish foydali bo‘ladi.

Xulosa qilib aytganda, risklarni to‘g‘ri taqsimlash DXShning yurak urishi hisoblanadi. Har bir risk turi bo‘yicha aniq mas‘uliyatni belgilash, shartnomalar aniq va batafsil bo‘lishi, davlat va xususiy sherikning manfaatlari muvozanatlashgan holda uyg‘unlashtirilishi DXSh loyihalarining muvaffaqiyati uchun zarur shartdir.

Xulosa

Davlat-xususiy sheriklik tizimi barqaror ishlashi uchun risklarni to‘g‘ri taqsimlash eng asosiy shartlardan biridir. Huquqiy asoslarning takomillashuvi, shartnomalarda risklarni aniq belgilash, ularni baholash va monitoring qilish mexanizmlarini kuchaytirish, shaffoflikni ta‘minlash DXSh loyihalarining samaradorligini oshiradi.

Amaliy muammolarni bartaraf etish uchun xalqaro tajribadan foydalanish, mustaqil ekspertiza institutini rivojlantirish, davlat va xususiy sektor o'rtasida ishonchni mustahkamlash talab etiladi. O'z vaqtida to'g'ri taqsimlangan risklar davlatning ham, xususiy sektorning ham manfaatlarini himoya qiladi va iqtisodiy barqarorlikka xizmat qiladi.

Tavsiyalar

- Davlat-xususiy sheriklik loyihalarida risklarni taqsimlashda shartnomaviy mexanizmlarni takomillashtirish, xususan risklarni aniqlash, baholash va ularni tomonlar o'rtasida adolatli taqsimlash bo'yicha yagona huquqiy mezonlarni belgilash zarur.
- Amaliyotda yuzaga kelayotgan muammolarni kamaytirish maqsadida davlat-xususiy sheriklik sohasida normativ-huquqiy hujjatlarni xalqaro tajriba asosida takomillashtirish hamda loyiha ishtirokchilarining huquq va majburiyatlarini aniq belgilovchi standart shartnomalarni joriy etish lozim.
- Risklarni boshqarish samaradorligini oshirish uchun davlat-xususiy sheriklik loyihalarida institutsional nazorat mexanizmlarini kuchaytirish, shuningdek nizolarni hal etishning muqobil usullarini (mediatsiya, arbitraj) keng qo'llash maqsadga muvofiq.

Foydalanilgan adabiyotlar

1. O'zbekiston Respublikasining "Davlat-xususiy sheriklik to'g'risida"gi Qonuni, 2019-yil 10-may, O'RQ-537-son.
2. O'zbekiston Respublikasi Prezidentining PQ-4477-son qarori — "Davlat-xususiy sheriklikni rivojlantirish chora-tadbirlari to'g'risida", 2019-yil 26-oktabr.
3. O'zbekiston Respublikasi Iqtisodiyot va moliya vazirligi rasmiy sayti: <https://www.mf.uz>
4. A.X. Abduqodirov, "Davlat-xususiy sheriklikning nazariy va amaliy asoslari", TDIU, 2021.