

РАЗВИТИЕ ГЧП В КАЗАХСТАНЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Мендыбаев К.С.

магистрант, Казахский национальный университет им. аль-Фараби,
г.Алматы, Республика Казахстан

E-mail: kanatmks@gmail.com

Айтбембетова А.Б.

доктор экономических наук, доцент,

Казахский национальный университет им. аль-Фараби, г.Алматы,
Республика Казахстан,

E-mail: aitbembetova2010@mail.ru

Аннотация.

В статье затрагивается текущее состояние развития государственно-частного партнерства в Казахстане, особенно в условиях пандемии COVID-19. Также затронута общая ситуация в развитии ГЧП в мире в целом. Основное внимание уделяется на изменения государственной политики Казахстана в области ГЧП, обусловленные влиянием пандемии. Проведена количественная и качественная оценка проектов ГЧП в Казахстане, которая показывает переход от количественных показателей к качественным показателям в ГЧП. В условиях ограниченных бюджетных средств как следствие всеобщего экономического кризиса (вследствие пандемии) ужесточается контроль при отборе и мониторинге реализации проектов ГЧП. Это, свою очередь, стало новой вехой в развитии ГЧП в Казахстане: от количества к качеству, оптимизация использования средств государственного бюджета, направляемых на реализацию социально-значимых проектов, эффективного применения механизмов ГЧП в новых отраслях. Таким образом, несмотря на существенные экономические потери вследствие пандемии, последняя также выявила, а также открывает новые скрытые возможности для улучшения структуры проектов ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, ГЧП, пандемия, COVID-19, инфраструктура, инвестиций.

Введение

Экономический кризис, связанный с новой угрозой для человечества в лице коронавируса COVID-19, наложил существенный отпечаток на все сферы деятельности. 2020 год оказался годом значительных потерь как человеческих жизней, так и экономических, финансовых ресурсов. Как часть мировой экономики, экономика Казахстана также понесла потери. Многие предприятия и бизнес-структуры не были готовы к таким угрозам. Приостановление торговых отношений со странами дальнего и ближнего зарубежья, введение карантина, частичное или полное ограничение деятельности фирм (компании и иных представителей бизнеса) привели к снижению спроса, а то и закрытию

многих форм бизнеса. На фоне таких негативных факторов в экономике развитие ГЧП также претерпела определенные изменения.

Мировой опыт показывает важность развития сотрудничества между государством и бизнесом, так как в таком сотрудничестве заинтересованы обе стороны. Для частного сектора, в частности предпринимательских единиц – это возможность доступа к благоприятным условиям ведения бизнеса и обеспечения гарантированного государством дохода (прибыли) от участия в выгодных совместных проектах с государством, а для государства такое партнерство с частными предпринимательскими структурами – это способ привлечения частного капитала к финансированию национально значимых и социально ориентированных проектов.

Как показывает практика и исторический опыт зарубежных стран (США, страны Европы) необходимость в ГЧП возникает, в основном, в тех сферах, где ответственность государства высока и где социальная составляющая на первом месте, то есть это объекты общественной инфраструктуры и социальные проекты (транспортная, коммунальная, социальная, объекты культуры, парки, общественные места, система обеспечения коммунальными услугами, памятники истории и архитектуры, а также ремонт, реконструкция и содержание общественных объектов, уборка и озеленение территорий, ЖКХ, образование, здравоохранение).

Сегодняшний экономический кризис может поставить под угрозу реализацию многих масштабных проектов в сфере ГЧП, ряд проектов ГЧП уже приостановлены или же их сроки переносятся на 1-2 года дополнительно. Существует общее понимание (впрочем, так и происходит), что в условиях кризиса в качестве вынужденной меры необходимо свернуть инвестиционные программы. В условиях, когда казахстанские компании сокращают свои капитальные вливания, а инвестиционные проекты консервируются, вопрос об активном развитии механизмов и инструментов ГЧП остается открытым, а иные виды источников возмещения затрат инвестора за счет бюджетных средств могут быть не актуальными.

Очевидно, с одной стороны, в условиях всеобщего неведения дальнейшего развития экономики, ни государство, ни бизнес не будут заинтересованы в крупных вложениях в ГЧП-проекты. Однако, с другой стороны, инвестирование средств в инфраструктуру в текущей ситуации экономической стагнации может оказаться более надежным, например, в сравнении с инвестированием в инвестиционные фонды или держать на банковских счетах.

Экспериментальная часть (материалы и методы)

Экономический кризис. В целом оценка показывает две стороны влияния пандемии на развитие ГЧП в Казахстане:

1. Снижение инвестиций в экономику, дефицит средств как бюджетных, так и частных, и как следствие - снижение количества и сумм проектов ГЧП.

Согласно базе данных АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» (далее – Казцентр ГЧП) на 30.06.2021 года всего

насчитывалось 1 253 проектов ГЧП на общую сумму более 3,5 трлн.тенге, из которых на стадии конкурса – 582 проекта, реализуемые проекты – 671 проектов. По состоянию на 10.03.2021 года количество проектов ГЧП составило 1 343 договоров ГЧП, из которых реализуются 807 проектов ГЧП.

По предварительным данным за 2020 год в Казахстане заключено 160 проектов ГЧП. В 2019 году было заключено 276 договоров (проектов) ГЧП на сумму 151 млрд.тенге, а в 2018 году – 292 договоров на сумму 1 132 млрд.тенге [1].

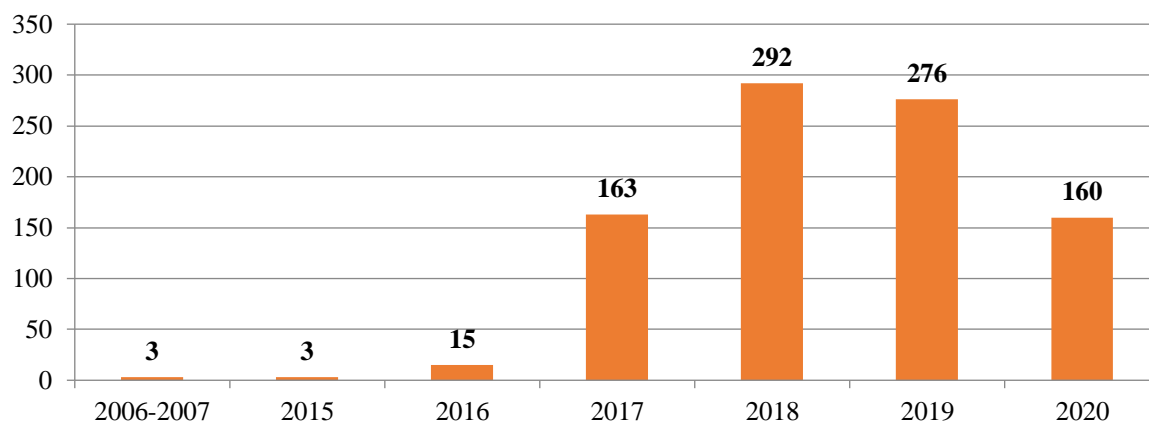


Рисунок № 1. Динамика заключенных договоров ГЧП в РК за 2006-2020 годы (количество проектов).

Источник: составлено автором по данным из реестра проектов АО «Казцентр ГЧП», журнал «Государственно-частное партнерство» под руководством АО «Казцентр ГЧП».

Как видно, имеет место тенденция сокращения количества проектов ГЧП. Как уже говорилось выше, это связано с ограничением средств как самих частных инвесторов, так и средств государства из-за коронавируса, который на сегодня еще не побежден.

Снижение активности в реализации проектов ГЧП также можно увидеть из общего объема инвестиций в основной капитал, так как на сегодняшний день основная часть частных инвестиций в рамках проектов ГЧП направляются на создание и модернизацию основного фонда. По итогам 2020 года инвестиций в основной капитал по республике составили 12 323 млрд.тенге, уменьшившись на 2% (или на 254 млн.тенге) по сравнению с 2019 годом [2]. Это первое снижение объемов инвестиций за последние 10 лет. При этом в структуре ВВП доля инвестиций в основной капитал в экономику страны составили 18%% (рисунок № 1).

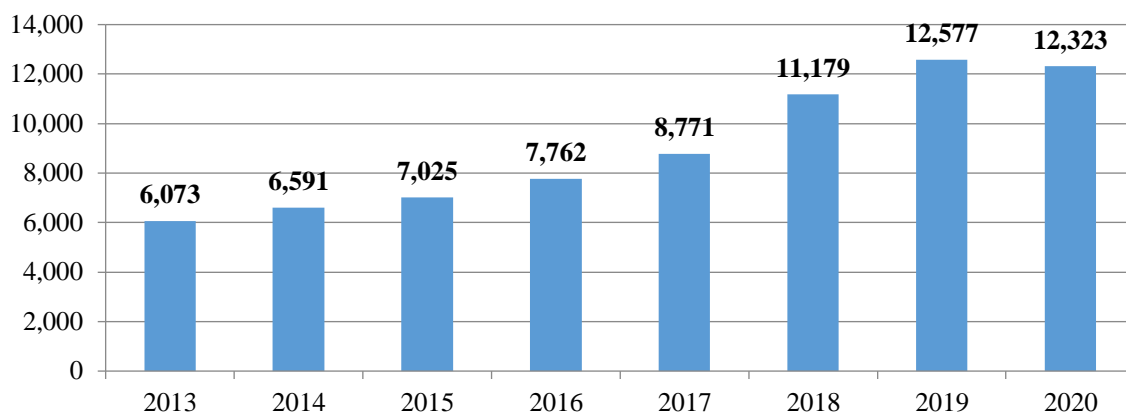


Рисунок № 1. Динамика инвестиций в основной капитал в РК за 2013-2020 годы, в млрд.тенге.

Источник: Бюро национальной статистики РК.

Большая часть проектов приходится на проекты местного уровня (98% по количеству и 48,7% по стоимости, таблица № 1). Это объясняется тем, что на местном уровне проекты имеют большую социальную ориентированность и стоимость проекта относительно меньшая (в среднем около 1 млрд. тенге). В разрезе отраслевой структуры региональных проектов ГЧП преобладают договоры в сфере образования – 54%, здравоохранения 21%, в то время как в промышленности аналогичный показатель составляет всего 1% [3].

Таблица № 1. Структура проектов ГЧП в Республике Казахстан по уровням (республиканские, местные).

Наименование	Заключено		На стадии планирования		Всего	
	Кол-во	Стоимость, млрд.тг	Кол-во	Стоимость, млрд.тг	Кол-во	Стоимость, млрд.тг
Всего проекты	671	1 553	582	1 974	1 253	3 527
Республиканские	9	910	14	899	23	1 808
Местные	662	643	568	1 076	1 230	1 719

Источник: составлено автором по данным из реестра проектов АО «Казцентр ГЧП», журнал «Государственно-частное партнерство» под руководством АО «Казцентр ГЧП».

В разрезе отраслевой структуры региональных проектов ГЧП преобладают договоры в сфере образования – 55%, здравоохранения 21%, энергетика и ЖКХ – 11%, культура и спорт – 8%, в то время как в промышленности аналогичный показатель составляет всего 1%. По планируемым (на стадии отбора и конкурса) также преобладают сферы: образование, здравоохранение, энергетика и ЖКХ.

В свою очередь, Министерство национальной экономики РК оценивает эффект от реализации проектов ГЧП в 2017 году в 0,2%, в 2018 году – 0,4% прироста ВВП, в 2019 году - 0,2% [4].

Учитывая прогнозы ВОЗ касательно пандемии коронавируса и, следовательно, необходимость дальнейших ограничительных мер, экономическое оживление будет происходить медленно, а то может и

затянуться на несколько лет. Это говорит о том, что возможно дальнейшее снижение количество проектов ГЧП.

2. Усиление и ужесточение условий отбора проектов ГЧП, продиктованное необходимостью рационального и эффективного использования бюджетных средств.

С 2019 года Правительство Казахстана начало пересматривать структуру возмещения и мер государственной поддержки по проектам ГЧП, в частности переходить от количества к качеству путем категорирования проектов. Выделяются три категории:

- I категория – полное возмещение инвестиций и операционных затрат частного партнера из бюджета;

- II категория – частичное возмещение инвестиций за счет бюджета и за счет услуг с рынка;

- III категория – без возмещения из бюджета. Компенсация расходов частного партнера и источниками его доходов являются поступления с оказания услуг рынку (через тарифы, госзаказы, платные и иные услуги).

Из всех договоров ГЧП три категории проектов по степени возмещения средств из государственного бюджета распределены примерно по 1/3. То есть около 70% всех проектов являются с полным или частичным возмещением трат частного партнера (I и II категории), в стоимостном выражении – это 70% от общей суммы. Отсюда заметна четкая необходимость усиления работ по дальнейшей минимизации нагрузки на бюджеты регионов и республиканский бюджет [5].

В 2020 году были внесены также дополнительные изменения некоторые нормативные акты в области ГЧП, основными из которых являются следующие условия:

- сумма обязательств государства (государственного партнера) не должна превышать суммы понесенных (планируемых) трат частным партнером (инвестором), то есть основной акцент делается на зеркальное участие сторон в проекте ГЧП в части финансирования. Такой подход направлен на развитие III категории проектов ГЧП – получения источников возмещения затрат частного участника за счет коммерческой и операционной деятельности через тарифы, цены, платные услуги, предоставляемые дополнительно в рамках государственного заказа. Такие проекты считаются, в мировой практике, распространенными в сфере ЖКХ, предоставления образовательных услуг совместно с государственным гарантированным потреблением, энергетики, туризма, водоснабжения, газоснабжения, которые, однако, слабо вовлечены в проектах ГЧП в Казахстане.

- обязательное участие частного инвестора (частного партнера в ГЧП) собственными средствами в размере не менее 20% от общей стоимости объекта ГЧП (например, при строительстве общежития, школы, больницы или иных объектов основных фондов). Данный подход также продиктован необходимостью сознательного и качественного отношения самих инвесторов, во избежание дублирования стандартных государственных закупок (тендеров), необходимостью снижения затрат государственного бюджета на возмещение

дополнительных затрат, например, при привлечении частным инвестором внешнего заемного кредитования;

- приоритетность проектов ГЧП со сроком эксплуатации объектов в рамках договора ГЧП не менее 5 лет [6].

Результаты и обсуждение

В целом 2020 год принес значительные изменения в сфере ГЧП. Это, в первую очередь, негативное влияние пандемии Covid-19 на экономику страны: снижение активности частного сектора и бизнеса в целом, следовательно, снижение количества проектов ГЧП, потери от валютных колебаний по проектам ГЧП, в структуре стоимости которых доля валютных позиций значительна (так, например, проект БАКАД). В то же время пандемия ускорила необходимость скорейшего улучшения системы реализации проектов ГЧП, нормативно-правового регулирования. Ограниченность бюджетных средств в условиях всеобщего кризиса привела к более требовательному подходу к проектам ГЧП (вплоть до первичного анализа через Казцентр ГЧП, что ранее такого не предусматривалось).

Коронавирус стало своего рода катализатором качественных изменений, который выявил ряд проблемных моментов в области ГЧП. Несомненно, данные изменения в сторону улучшения системы ГЧП в Казахстане, произошли в ближайшей перспективе, однако всеобщая угроза COVID-19 ускорила данный переход. В ходе оценки структуры и качества проектов ГЧП были выявлены такие сдерживающие факторы, как:

- неучтенность инвестиционного потенциала регионов, отсутствие приоритетности по отраслям экономики (при распределении лимитов), сохраняется диспропорция в развитии экономики. Как отмечено выше, основная доля проектов ГЧП сконцентрированы в образовании, здравоохранении (конечно, это хорошие выгоды общества), но основная часть данных проектов – типовые, при этом доля в общем объеме незначительна. Значительную долю охватывают порядка 10 республиканских проектов, из которых на сумму более 500 млрд. тенге – проект «БАКАД». В то время такие отрасли, как водоснабжение и водоотведение (сегодня в Казахстане в 27 городах отсутствуют или полностью изношены объекты канализационно-очистительных сооружений, возобновляемые источники энергии остаются не привлекательными. Неравномерный учет возможностей регионов и отсутствие четкого понимания приоритетных отраслей в регионах ведет к тому, что пик нагрузки на бюджет придется на 2021-2023 годы.

- слабая или некачественная оценка вклада ГЧП в социально-экономическое развитие;

- значительная доля проектов в стоимостном выражении относятся к проектам ГЧП с полным или частичным возмещением затрат частного инвестора. То есть на привлечение 1 тенге частных инвестиций затрачивается 2 тенге бюджетных средств. В итоге государственно-частное партнерство во многих случаях несет характер государственного кредитования и инструмент для обхода норм законодательства о государственных закупках.

- анализ проектов ГЧП показывает, что нет четкого распределения рисков между участниками проектов ГЧП, все делается формально без детального изучения рисков и их оценки, особенно это важно по проектам с привлечением инвестиций в иностранной валюте (например, проект БАКАД) [7].

Заключение

Масштабы влияния пандемии COVID-19 заставили правительство иначе оценивать действующее положение в области ГЧП.

Основная часть проектов ГЧП, (заключенные и) реализуемые, пострадала незначительно. Но все же некоторые проекты ГЧП (например, аренда столовой в школах, общепита в государственных учреждениях) все же понесли значительные потери в виду тех же ограничительных мер и карантина.

Но в то же время заметно усиление активности в инициации проектов в области цифровизации, при этом без выплат из государственного бюджета. Например, проекты ГЧП в области создания национальных платежных систем (независимых от международных VISA, MasterCard и т.п.), регистрации импортируемых мобильных устройств абонентской (мобильной) связи.

Экономический кризис как результат распространения коронавируса потребовал от государства предпринять дополнительные меры для разработки нового подхода – перехода от количественных показателей к качественному, от затратного подхода к более рациональному и эффективному использованию государственных средств. Это, считаю, в свою очередь, может оказать положительное влияние на повышение конкурентноспособности экономики.

Но есть оборотная сторона такого подхода: не всегда и не каждый бизнес может иметь возможность возратить свои капитальные и иные вложения. Это больше всего касаются социальных проектов. Существуют риски низкой платежеспособности потребителей, их покупательской способности, установление порогов по тарифам (увеличение которых невозможно). С одной стороны государство требует возмещения своих бюджетных трат с обязательной социальной ориентированностью проектов, с другой низкая окупаемость таких инвестиционных проектов. Поэтому в сегодняшних угрозах и вызовах важным является нахождение точки соприкосновения взаимовыгодных усилий.

Литература:

1. Реестр проектов АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства. URL: <https://kzppp.kz/projects>
2. Инвестиций в основной капитал в РК за 2013-2020 годы. Комитет по статистике Министерства национальной экономики РК. Отраслевой раздел «Инвестиций в основной капитал». URL: <https://stat.gov.kz/official/dynamic>
3. Матаев Т.М., Бейсенбаева А. Государственно-частное партнерство в условиях изменений. Журнал «Государственно-частное партнерство» под руководством АО «Казахстанский Центр ГЧП», № 3, 2020. – 104 с.

4. По механизму ГЧП заключено 566 договоров на 1,5 трлн тенге. Журнал «Капитал», раздел «Бизнес», 05.09.2019г., URL: <https://kapital.kz/business/80985/po-mekhanizmu-gchp-zaklyucheno-566-dogovorov-na-1-5-trln-tenge.html>

5. Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V ЗРК.

6. Приказ и.о. Министра национальной экономики Республики Казахстан от 25 ноября 2015 года № 725. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 31 декабря 2015 года № 12717 «О некоторых вопросах планирования и реализации проектов государственно-частного партнерства».

7. Оценка реализации проектов ГЧП и концессии 1-этап (апрель, 2020 год), проведенная АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства».