

Нурсеитов А.А.,
Исабекова М.А.

Тенденции финансирования инвестиционных проектов в Казахстане

В данной статье рассматриваются тенденции финансирования государственных и негосударственных инвестиционных проектов в Казахстане на основе анализа данных по экспертизам инвестиционных проектов, проведенных Казахстанским центром государственно-частного партнерства. Выбор одного из пяти способов финансирования инвестиционных проектов, предусмотренных законодательством Казахстана, зависит от обоснованности и результативности (экономической, социальной, коммерческой) рассматриваемого конкретного проекта. Анализ показал, что традиционные способы финансирования проектов за счет средств государственного бюджета становятся менее востребованными. В то же время постепенно возрастает количество рассмотренных проектов, предусматривающих привлечение частных инвестиций с выполнением государственных обязательств или заимствование у негосударственных юридических лиц с условием предоставления государственной гарантии. Данные тенденции являются отражением тех изменений, которые происходят в экономической ситуации Казахстана.

Ключевые слова: инвестиционные проекты, экспертиза проектов, финансирование проектов, средства бюджета, частные инвестиции, кредитование, государственные гарантии, государственно-частное партнерство, проекты ГЧП, концессии, Центр ГЧП.

Nurseitov A.A.,
Isabekova M.A.

Tendencies of financing investment projects in Kazakhstan

This article examines trends in the financing of public and non-public investment projects in Kazakhstan based on the analysis of the data on the expertise of investment projects carried out by the Kazakhstan public-private partnership center. Selection of one of the five ways of financing investment projects envisaged by the legislation of Kazakhstan depends on the reasonability and effectiveness (economic, social, commercial) of the particular project. The analysis showed that traditional ways of financing projects from the state budget have become less popular. At the same time, the number of examined projects involving private investments with the fulfillment of public obligations or borrowing from non-governmental entities on the condition of a state guarantee is gradually increasing. These trends are reflection of the changes that occur in the economic situation of Kazakhstan.

Key words: investment projects, expertise of investment projects, financing projects, state budget funds, private investment, loans, state guarantees, public-private partnership, PPP projects, concessions, PPP Center.

Нурсеитов А.А.,
Исабекова М.А.

Қазақстандағы инвестициялық жобаларды қаржыландыру үрдістері

Бұл мақалада Қазақстандық мемлекеттік-жеке меншік әріптестік орталығы жүргізген инвестициялық жобаларды талдау деректер негізінде Қазақстандағы мемлекеттік және мемлекеттік емес инвестициялық жобаларды қаржыландыру үрдістері қарастырылды. Қазақстан заңнамасында ескерілген инвестициялық жобаларды қаржыландыру бес тәсілдерінің бірін таңдау қарастырылатын нақты жобаның негізділігі мен нәтижелілігіне (экономикалық, әлеуметтік, коммерциялық) тәуелді болады. Талдау дәстүрлі мемлекеттік бюджеттен қаржыландыру жобаларының тәсілдерінің талап етілуі азайғандығын көрсетті. Сонымен қатар, мемлекеттік міндеттемелерді орындау шартымен жеке инвестицияларды тарту немесе мемлекеттік емес заңды тұлғалардан мемлекеттік кепілдік беру шартымен қарыз алуды ескеретін қарастырылған жобалардың саны біртіндеп артып келеді. Бұл үрдістер Қазақстанның экономикалық жағдайында болып жатқан өзгерістерінің көрсеткіші болып табылады.

Түйін сөздер: инвестициялық жобалар, жобаларды сараптау, жобаларды қаржыландыру, бюджет қаражаты, жеке инвестициялар, несиелеу, мемлекеттік кепілдік, мемлекеттік-жеке меншік әріптестік, МЖӘ жобалары, концессиялар, МЖӘ Орталығы.

ТЕНДЕНЦИИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ В КАЗАХСТАНЕ

Введение

В соответствии со Стратегией «Казахстан-2050» [1] стратегической целью государства является «создание общества благоденствия, развитой экономики и возможностей всеобщего труда», а также вхождение Казахстана в число 30 наиболее развитых стран мира. Достижение этой долгосрочной цели предполагается за счет реализации средне- и краткосрочных государственных программ, как, например, стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года, государственная программа развития образования и науки Республики Казахстан на 2016-2019 годы, и т.д. Одним из путей достижения целевых показателей, установленных в данных документах, обеспечивается за счет планирования и реализации инвестиционных проектов.

Особенностью инвестиционных проектов является то, что они должны соответствовать стратегическим и программным документам страны, а также иметь положительный социальный, экономический и (в зависимости от проекта) коммерческий эффекты [2]. Финансирование подобных проектов среди ресурсобеспеченных стран, как правило, осуществляется за счет средств, поступающих от экспорта природных ресурсов, прежде всего, за счет средств государственного бюджета [3, 4, 5].

Основная часть

Способы финансирования инвестиционных проектов в Казахстане. В Казахстане существует несколько способов финансирования инвестиционных проектов как за счет государственного бюджета, так и за счет привлечения внебюджетных средств. Выбор того или иного конкретного способа зависит от того, какой эффект проект окажет на развитие общества и экономики в целом, насколько проект окупаем, как он повлияет на бюджет государства, как дорого будет обходиться его содержание и какова потребность в реализации данного проекта. Исходя из этих вопросов, следует взвешенно подходить к выбору одного из пяти способов финансирования, предусмотренных в Бюджетном кодексе Республики Казахстан [6].

Первый способ предполагает финансирование бюджетного инвестиционного проекта (БИП) и применяется в случаях, если проект будет иметь высокую отдачу для социально-экономического развития страны или региона, оказывать значительный положительный эффект на республиканский или местный бюджет, если существует острая необходимость в реализации проекта, но в то же время оказание государственной поддержки проекта будет дорогостоящей, а окупаемость низкой. Так, например, является очевидным, что проект по очистке реки Нура имеет высокий социально-экономический эффект, однако очистка реки сама по себе не имеет материальной выгоды и не несет доходов для государства.

Второй способ финансирования – это инвестиции из государственного бюджета в уставный капитал юридических лиц. Например, за счет бюджетных инвестиций можно заметно увеличить сумму капитала, определенную уставом АО «Казахфильм», что позволит модернизировать здания и оборудование, обеспечить развитие национальной киноиндустрии, увеличить количество и повысить качество выпускаемых отечественных кинофильмов. Такой проект, в отличие от рассмотренного предыдущего проекта, носит не столько социальный характер, сколько направлен на расширение возможностей киноиндустрии и тем самым на повышение уровня культуры общества. Однако он является более окупаемым и даже при определенных условиях может принести прибыль, а значит, окажет меньшую нагрузку на государственный бюджет с точки зрения затрат.

Третий способ финансирования предусматривает бюджетное кредитование проекта. Например, кредитование проекта по наращиванию промышленного производства мяса говядины. Социально-экономическая отдача такого проекта низкая, хотя возможно обеспечить окупаемость затрат. Поэтому можно обеспечить его финансирование путем предоставления кредита из средств государственного бюджета. Другим примером может служить проект кредитования Казахстанской ипотечной компании на строительство арендного жилья. Данный проект, безусловно, является более приоритетным и социально важным, но так же, как и предыдущий проект, имеет низкую бюджетную эффективность, поскольку финансовый результат, получаемый государством от реализации подобного проекта, может не покрыть всех расходов на его реализацию.

В качестве четвертого способа можно рассмотреть финансирование проекта с использованием механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). Такие проекты, как правило, характеризуются высокой окупаемостью. Частных инвесторов привлекает тот факт, что государство берет на себя определенные обязательства и разделяет риски наравне с частным партнером. Реализуемые за счет активного участия частного сектора (капитал, технологии, здания, сооружения, знания и опыт), проекты ГЧП давно получили широкое распространение во многих зарубежных странах (Австралия, Великобритания, Германия, Италия, США, Турция, Франция и др.) [7]. К настоящему времени в Казахстане по данной схеме еще не завершено ни один проект. Однако, после принятия Закона Республики Казахстан от 31 октября 2015 года «О государственно-частном партнерстве» [8] в стране с начала 2016 года на разных этапах реализации находятся 102 проекта ГЧП, из них 8 проектов республиканского значения. Среди крупных проектов ГЧП можно выделить строительство исправительного учреждения в г. Шымкенте на 1500 мест, строительство больницы на 300 коек-мест в гг. Усть-Каменогорске и Актау, детской больницы в г. Семей, строительство инновационного кластера в г. Алматы при Казахском национальном университете им. аль-Фараби [9].

И, наконец, последний способ состоит в финансировании инвестиционного проекта под государственную гарантию, т.е., когда компания, реализующая проект, берет заем не у государства, а извне – у иностранного кредитора. В этом случае государство выступает гарантом кредита. Например, проект создания новой транспортной системы г. Астаны на основе развития легкорельсового транспорта (LRT). Для его реализации основная часть средств заимствована у Государственного банка развития Китая, а государство после проведения экспертизы проекта, выступило гарантом по данному кредиту. Однако подобный способ финансирования не относится к государственным инвестиционным проектам, так как заем под государственную гарантию фактически не является государственным займом.

Экспертиза инвестиционных проектов и экономическая ситуация в Казахстане. Прежде чем рассмотренные проекты будут утверждены к реализации на правительственном уровне, они проходят экспертизу в Казахстанском центре государственно-частного партнерства (Центр ГЧП), который оценивает, насколько возможно

реализовать проект по предлагаемой схеме и целесообразно ли это, т.е. имеет ли проект социальную, экономическую или коммерческую эффективность.

С момента своего создания в 2008 году в Центр ГЧП поступали на рассмотрение проекты по всем пяти видам финансирования. В результате Центр ГЧП приобрел значительный опыт проведения оценки и экспертизы проектов, в частности, по формированию и увеличению уставных капиталов Национального управляющего холдинга «Байтерек», Национального холдинга «КазАгро», Национальной компании «Қазақстан Темір Жолы», Национальной атомной компании «Казатомпром» и др. Всего рассмотрены проекты более 150 различных юридических лиц, в том числе такие проекты, как строительство электростанций, развитие технопарков и транспорта, строительство жилья, модернизация медицинских и образовательных учреждений и т.д.

Как показал анализ, большинство проектов реализовано по схеме финансирования бюджетного инвестиционного проекта (БИП), т.е. за счет средств бюджета. Так, с 2008 года по 2016 год в Центр ГЧП всего поступило 423 таких проекта. Если рассматривать по годам, то в 2008 году поступило 82 БИП, из которых 53 (65%) предполагалось осуществить в энергетике (газоснабжение, строительство газопровода, реконструкция тепловых сетей, строительство ЛЭП). В 2009 году достигнут пик в количестве 199 проектов, из них только 35% (70 проектов) касалось энергетике. Второй по значимости стала ИТ отрасль (28 проектов, или 14%) с такими проектами, как модернизация информационных систем налоговых органов, создание информационной системы «е-лицензирование» или единой информационной системы здравоохранения. Кроме того, среди поступивших на экспертизу проектов были и социальные проекты (строительство центра реабилитации инвалидов, детского реабилитационного центра, дома-интерната для престарелых). Однако, с 2009 года стала наблюдаться явная тенденция снижения использования БИП как способа финансирования проектов (рис. 1).

Данная тенденция может сигнализировать о том, что в условиях продолжающегося экономического кризиса, колебаний цен на нефть, а также необходимости экономии средств идея финансирования проектов за счет государственного бюджета становится все менее привлекательной. Более того, начиная с 2011 года,

проекты все чаще стали возвращаться Центром ГЧП после экспертизы обратно разработчикам на корректировку. Это говорит не только об изменении в стандартах проведения экспертизы и возрастании требований к предоставляемым на экспертизу документам, но и о заметном повышении качества проведения экспертизы в Центре ГЧП.

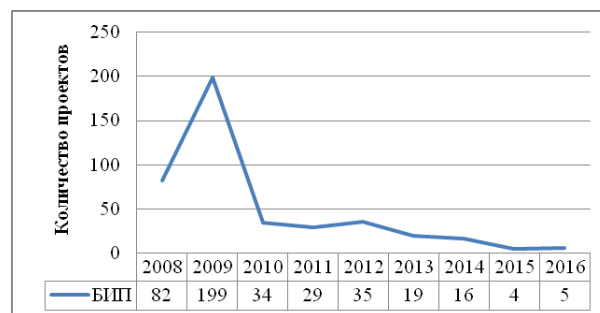


Рисунок 1 – Количество проведенных экспертиз бюджетных инвестиционных проектов (БИП) в Казахском центре государственно-частного партнерства в 2008-2016 годах

Большое распространение в последние годы получили проекты, финансируемые за счет внешних займов. Характерно, что они стали поступать на экспертизу с 2013 года и в количественном плане достигли пока лишь 17 проектов. Однако большая их часть (10 проектов, или 59%) поступила впервые на экспертизу Центра ГЧП в первом полугодии 2016 года. Анализ показал, что 65% проектов, рассмотренных Центром ГЧП, реализуется в сфере транспортной инфраструктуры. Это, видимо, связано с началом практической реализации государственной программы «Нұрлы жол», нацеленной на выполнение инфраструктурного плана развития Казахстана и дополняющей китайскую инициативу «Экономический пояс Шелкового пути», впервые выдвинутую Председателем КНР Си Цзиньпином в сентябре 2013 года в ходе выступления в Назарбаев Университете в рамках своего визита в Казахстан. Кроме того, привлечение внешних источников финансирования позволяет экономить средства государственного бюджета. Хотя, с одной стороны, заимствование средств извне ведет к увеличению внешнего долга страны, с другой стороны, обязательства, возникающие в связи с заимствованием, налагают больше ответственности на заемщика, а значит и на сам проект, реализуемый за счет внебюджетных

средств, что может способствовать более эффективной реализации.

Отдельного рассмотрения требуют проекты, реализуемые через механизм концессии. Правовые условия для его применения созданы в Казахстане с принятием в 2006 году Закона «О концессиях». Однако его главное отличие от Закона о ГЧП заключается в том, что механизм концессии применяется только для проектов, направленных на создание (реконструкцию) объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, т.е. тех объектов, которые удовлетворяют общественные потребности и, как правило, гарантируются государством. Это касается, например, строительства железных и автомобильных дорог, мостов, больниц, детских садов и т.п. Сфера применения механизма ГЧП, в отличие от концессий, гораздо шире и дает больше возможностей как частному партнеру, так и государству. Тем не менее, до принятия Закона о ГЧП большое количество крупных государственных инвестиционных проектов планировалось осуществлять по концессионной схеме.

Всего за период 2008-2015 годы в Центр ГЧП поступило 159 концессионных предложений.

Как видно на рис. 2, количество инициированных концессионных проектов сильно колебалось по годам. Наблюдалось чередование увеличения их количества в 2008, 2010 и 2012-2013 годах со снижением в 2009, 2011 и 2014-2015 годах. После принятия Закона о ГЧП в первом полугодии 2016 года на экспертизу поступила документация лишь по двум концессионным предложениям.

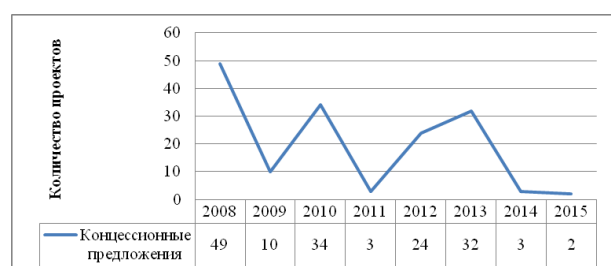


Рисунок 2 – Количество проведенных экспертиз концессионных предложений проектов в Казахстанском центре государственно-частного партнерства в 2008-2015 годах

Начиная с 2008 года, помимо концессионных предложений, Центр ГЧП занимался также экспертизой технико-экономических обоснований (ТЭО) концессионных проектов, конкурсной до-

кументации по отбору концессионера, концессионных заявок, проектов договоров о концессии, а также оценкой реализации проектов. В результате их рассмотрения до стадии ТЭО дошло 19 предложений, проведена экспертиза конкурсной документации 9 концессионных проектов, 10 концессионных заявок, 5 проектов договоров, а также оценка реализации по 14 проектам.

Расхождения в цифрах можно объяснить природой объектов, по которым проводится экспертиза. Так, например, согласно Закону о концессиях предусмотрено условие, что, если стоимость создания (реконструкции) проекта не превышает 4 млн. МРП (8 млрд. тенге), то не требуется экспертиза ТЭО концессионного проекта. Технически несложные, типовые и повторные проекты также не требуют разработки ТЭО. Кроме того, возможно, не все проекты направляются на экспертизу в Центр ГЧП. Согласно Закону о концессиях, по объектам концессии, относящимся к коммунальной (т.е. не к республиканской) собственности, если стоимость создания (реконструкции) объекта составляет до 4 млн. МРП, экспертизу концессионных предложений, конкурсной документации, концессионных заявок и проектов договоров концессии проводят юридические лица, определяемые местными исполнительными органами областей, городов республиканского значения, столицы.

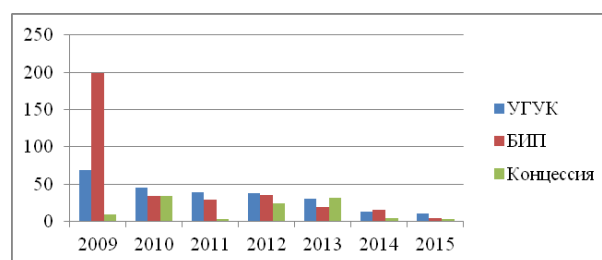


Рисунок 3 – Количество проведенных экспертиз проектов по увеличению (формированию) государством уставного капитала юридических лиц, бюджетных инвестиционных проектов, концессионных предложений проектов в Казахстанском центре государственно-частного партнерства в 2009-2015 годах

Сравнительный анализ количества проектов, поступивших на экспертизу в Центр ГЧП и финансируемых тремя наиболее востребованными способами (увеличение государством уставного капитала, или УГУК, финансирование БИП, концессия), показывает, что проекты по УГУК

и БИПы в целом демонстрируют тенденцию к снижению. Несмотря на значительные колебания в 2009-2012 годы, финансирование проектов по схеме концессии, начиная с 2013 года, становится менее востребованным. Данная тенденция, возможно, объясняется тем, что на смену рассмотренным выше способам финансирования приходит финансирование проектов по схеме государственно-частного партнерства с привлечением инвестиций заинтересованного частного бизнеса.

Заключение

Качественное развитие экономики требует определенного плана, в котором обозначаются конкретные цели и пути их достижения. В Казахстане в качестве таких планов являются такие государственные стратегии и программы, как «Казахстан-2050», «Нұрлы жол», государственная программа индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015-2019 годы и др. Как было показано, инвестиционные проекты для успешной реализации приоритетов государственной политики могут финансироваться как за счет собственных средств бюджета, так и с привлечением займов извне, а также с вовлечением средств частного сектора. В настоящее время национальным законодательством предусмотрено пять способов финансирования проектов: финансирование бюджетного инвестиционного проекта, бюджетное кредитование, формирование или увеличение уставного капитала юридических лиц, выполнение государственных обязательств по проектам государственно-частного партнерства и концессионным проектам, а также заимствование средств резидентами Казахстана под государственную гаран-

тию. Решение по применению того или иного способа финансирования принимается исходя из определенных критериев и на основе результатов экспертизы, проводимой Центром ГЧП.

Казахстанский центр государственно-частного партнерства с момента создания в 2008 году проводит экспертизу и оценку как по государственному, так и по негосударственным инвестиционным проектам. Центр ГЧП оценивает каждый проект с точки зрения возможностей и целесообразности его реализации по предлагаемой технической, экономической, финансовой схеме, соответствия конкурсной документации и проекта договора параметрам, установленным при планировании проекта, а также требованиям законодательства. Без положительного заключения экспертизы Центра ГЧП проект может не получить одобрения со стороны Министерства национальной экономики, а сам разработчик проекта, следовательно, не получит финансирования для его реализации. К настоящему времени Центром ГЧП дано уже более 300 положительных заключений по рассмотренным проектам. При умелом и эффективном управлении данные проекты могут способствовать устойчивому развитию Казахстана. В свою очередь, Центр ГЧП совместно с Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан и Союзом проектных менеджеров Республики Казахстан проводит целенаправленную работу по развитию проектного менеджмента не только в частном секторе, но в системе государственного управления [10, 11]. Это будет способствовать распространению профессиональных знаний о методологиях и стандартах современного управления проектами, повышению качества подготовки инвестиционных проектов и их реализации во многих секторах экономики.

Литература

- 1 Послание Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» // http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs.
- 2 Moldovan I. Streamlining the budget process by prioritizing public investment project // *Studies in Business & Economics*. – 2014. – 9(2). – P. 51-58.
- 3 Takizawa, H., Gardner E.H., Ueda K. Are Developing Countries Better off Spending their Oil Wealth Upfront? // *IMF Working Paper*. – Washington, DC: International Monetary Fund. – 2004. – 04 (141).
- 4 Berg A., Portillo R., Yang S., Zanna L. Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries // *IMF Economic Review*. – 2013. – 61(1). – P. 92-129.
- 5 Venables A.J. Resource Rents: When to Spend and How to Save // *International Tax and Public Finance*. – 2010. – 17 (4). – P. 340-356.
- 6 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24 ноября 2015 года) // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_k080095.htm.
- 7 Государственно-частное партнерство: международный опыт. – Астана, 2013. – 140 с.

8 Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года «О государственно-частном партнерстве» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379>.

9 В Казахстане реализуется 102 проекта ГЧП // Казинформ. – 2016. – 8 января – <http://www.inform.kz/rus/article/2857776>.

10 Развитие проектного менеджмента: практика и перспективы: Материалы I Международного конгресса проектных менеджеров в Республике Казахстан, Астана, 27 ноября 2015 г. / под ред. А.А. Нурсеитова, Ш. Сапаргали. – Астана, 2015. – 224 с.

11 Ойнаров А.Р. Методологические основы проектного менеджмента: монография. – Астана, 2015. – 236 с.

References

1 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan Nazarbaeva N.A. narodu Kazahstana ot 14 dekabrya 2012 goda «Strategija «Kazahstan-2050»: novyj politicheskij kurs sostojavshegosja gosudarstva» // http://www.akorda.kz/ru/official_documents/strategies_and_programs.

2 Moldovan I. Streamlining the budget process by prioritizing public investment project // *Studies in Business & Economics*. – 2014. – 9(2). – P. 51-58.

3 Takizawa, H., Gardner E.H., Ueda K. Are Developing Countries Better off Spending their Oil Wealth Upfront? // *IMF Working Paper*. – Washington, DC: International Monetary Fund. – 2004. – 04 (141).

4 Berg A., Portillo R., Yang S., Zanna L. Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries // *IMF Economic Review*. – 2013. – 61(1). – P. 92-129.

5 Venables A.J. Resource Rents: When to Spend and How to Save // *International Tax and Public Finance*. – 2010. – 17 (4). – P. 340–356.

6 Bjudzhetnyj kodeks Respubliki Kazahstan ot 4 dekabrya 2008 goda № 95-IV (s izmenenijami i dopolnenijami po sostojaniju na 24 nojabrja 2015 goda) // http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_k080095.htm.

7 Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: mezhdunarodnyj opyt. – Астана, 2013. – 140 с.

8 Zakon Respubliki Kazahstan ot 31 oktjabrja 2015 goda «O gosudarstvenno-chastnom partnerstve» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379>.

9 V Kazahstane realizuetsja 102 proekta GChP // Казинформ. – 2016. – 8 январья – <http://www.inform.kz/rus/article/2857776>.

10 Razvitie proektnogo menedzhmenta: praktika i perspektivy: Materialy I Mezhdunarodnogo kongressa proektnyh menedzherov v Respublike Kazahstan, Astana, 27 nojabrja 2015 g. / Pod red. A.A. Nurseitova, Sh. Sapargali. – Астана, 2015. – 224 с.

11 Ojnarov A.R. Metodologicheskie osnovy proektnogo menedzhmenta // Monografija. – Астана, 2015. – 236 с.