

Кому: Министерству национальной экономики Республики Казахстан, Министерству финансов Республики Казахстан.

ФИО и должность автора: от Заведующего сектором финансовых ресурсов Департамента аудита государственного управления Высшей аудиторской палаты Республики Казахстан Тлебалдина Д.Б.

Дата: 11.02.2025 года.

Аналитическая записка

Тема: Эффективность политики государства в сфере разгосударствления в экономике и приватизации в Республике Казахстан

Ключевые слова: *Комплексный план приватизации, закон о госимуществе, объекты республиканской собственности, объекты коммунальной собственности, объекты квазигосударственного сектора.*

Введение

Согласно принципу «**Yellow Pages**» там, где может работать частный сектор, ограничено функционирование государственных предприятий, то есть государственное присутствие могут действовать только там, где отсутствует иная возможность обеспечить национальную безопасность и обороноспособность государства. **Принцип «Yellow Pages Rule» «принцип Желтых страниц»** широко используется в мировой практике.

Разгосударствления и приватизация должна была «расчистить поле деятельности» для частного бизнеса по принципу «Yellow Pages», снизить текущие бюджетные затраты, повысить эффективность работы неприватизируемых государственных и квазигосударственных предприятий.

В свою очередь, несоблюдение «принципа Желтых страниц» неизбежно приводит к вытеснению частных предпринимателей субъектами государственного предпринимательства из государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора. Так, субъекты квазигосударственного сектора (*далее – КГС*) пользуются преимуществами, недоступными частному сектору, например, субъектам КГС предоставляются более благоприятные условия доступа к ресурсам, рынкам, кредитам, лицензиям/разрешениям, видам деятельности, нежели частным предприятиям.

Анализ текущей ситуации

Первый Президент Республики Казахстан в Послании народу Казахстана от 30 ноября 2015 года «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие» определил масштабную

приватизацию, как механизм высвобождения внутренних ресурсов для обеспечения стабильного экономического роста.

Во исполнение этого Послания Правительство внесло ряд изменений и дополнений в законодательство, которые были направлены на активизацию процесса приватизации и разгосударствления, в том числе:

1) продажи активов государственного и квазигосударственного секторов по справедливой рыночной стоимости, открыто и конкурентно;

2) создания условий для максимального участия в приватизации казахстанских и иностранных инвесторов;

3) снятия законодательных ограничений по продаже активов государственного и квазигосударственного секторов.

В рамках поставленной задачи были пересмотрены подходы к программе приватизации, упрощены процедуры и расширены возможные способы передачи активов в конкурентную среду.

Как показывают результаты анализа в настоящее время сохраняется преобладание государственного участия в отраслях экономики (в 2021 году в производстве товаров до 44% и сфере услуг до 51%). Так, несмотря на значительное снижение доли государства в промышленности, его участие еще значительно и зафиксировано на уровне 45,4%. В сфере транспорта доля государства составила 27,8%, торговле – 7,5%, здравоохранении и социальных услугах – 6,9%, информации и связи – 5,6%.

Также, необходимо отметить, убыточность большинства такого рода организаций, несмотря на формальную коммерческую организационно-правовую форму, очевидна, поскольку значительную часть (95%) субъектов КГС в государственной собственности составляют организации, которые в действительности по своей функции существуют не для извлечения дохода, а ориентированы на социальную сферу (*здравоохранение, образование, культура, спорт, организация досуга*), науку либо связаны с так называемым общественным обслуживанием (*public service delivery*) или оказанием услуг исключительно государственным органам, в том числе в рамках функций государства, то есть по сути являются некоммерческими.

В свою очередь, убыточность у действительно коммерческих субъектов КГС связана с неэффективностью их деятельности и управления.

Несмотря на определенный на уровне законов (*ст. 192 Предпринимательского кодекса и Закон о государственном имуществе*), перечень случаев и сфер участия государства в предпринимательской деятельности в действительности все еще отсутствует более детальная система критериев такого участия.

Кроме того, в законодательстве Казахстана не предусмотрены нормы и принципы, которыми необходимо руководствоваться в выборе соответствующей организационно-правовой формы субъекта КГС,

учитывающей основную цель деятельности, выполняемые задачи и основной источник финансирования (*бюджетный или внебюджетный*).

Субъекты КГС зачастую конкурируют с частным бизнесом, пользуясь преимуществами, недоступными частному сектору, например, субъектам КГС предоставляются более благоприятные условия доступа к ресурсам, рынкам, кредитам, лицензиям/разрешениям, видам деятельности, нежели частным предприятиям.

Как правило, такие субъекты КГС, конкурирующие с частными предприятиями, не обладая высокой эффективностью или производительностью, остаются и растут на рынке, что ведет к дальнейшему снижению общей производительности, сдерживанию инноваций и, в конечном счете, замедлению роста экономики в долгосрочной перспективе.

В сравнении с ситуацией в странах ОЭСР в Казахстане государство присутствует как минимум в 20 из 30 секторов экономики. При этом субъекты КГС осуществляют свою деятельность в секторах, где целесообразно развивать частную конкуренцию: например, обрабатывающая промышленность, финансовые рынки, транспорт, отдельные виды недропользования и т.д.

Несмотря на то, что государственное участие может быть необходимо в ряде сетевых секторов с высокими капитальными издержками, КГС также участвуют на товарных рынках, на которых государственное вмешательство менее обосновано. Например, КГС активно функционируют в таких секторах, как розничные электронные услуги связи, обрабатывающая промышленность, жилье/гостиницы и финансовые услуги. Во-вторых, субъекты КГС конкурируют на неравных (*не нейтральных*) условиях с частным сектором ввиду пробелов в нормативно-правовой базе и ее применении.

Предварительная оценка пробелов в конкурентном нейтралитете в Казахстане показала ряд областей, в которых целесообразны реформы политики в целях уравнивания условий для частных и государственных участников. В числе основных регулятивных проблем, выявленных в ходе этого предварительного исследования, можно выделить следующие:

- государство обеспечивает бюджетную поддержку и другие финансовые привилегии для субъектов КГС – как, например, государственные гарантии и субсидированные кредиты – тем самым давая им преимущество перед частными организациями;

- в отношении субъектов КГС не предусмотрены требования об обязательном достижении коммерческой нормы прибыли, что повышает риск поддержки неэффективных предприятий.

В соответствии с Законом о госимуществе МНЭ является уполномоченным органом по государственному планированию и

формирует государственную политику в сфере управления государственным имуществом, в пределах своей компетенции разрабатывает, утверждает нормативные правовые акты в сфере управления государственным имуществом.

Основная часть

Согласно утвержденному Положению, Министерство национальной экономики является центральным исполнительным органом, осуществляющим руководство, а также межотраслевую координацию в сферах: государственного планирования, управления государственными активами, в том числе повышения качества корпоративного управления, развития системы государственного управления.

В соответствие со статьей 13 Закона «О государственном имуществе» центральный уполномоченный орган по государственному планированию:

1) формирует государственную политику в сфере управления государственным имуществом, в пределах своей компетенции разрабатывает, утверждает нормативные правовые акты в сфере управления государственным имуществом;

2) осуществляет анализ и оценку управления государственным имуществом.

Так, Министерство национальной экономики Республики Казахстан (далее—МНЭ) определено государственным органом, ответственным за представление сводной информации о ходе исполнения Комплексных планов приватизации на 2016-2020 годы и 2021-2025 годы.

Комплексный план приватизации 2016-2020 изначально входило 782 объекта, в последующем посредством внесения изменений было включено 251 объектов, исключено 177 объектов.

Таким образом, актуализированный план приватизации 2016-2020 включает 856 объектов в том числе 60 объектов республиканской собственности, объектов республиканского квазигоссектора – 209, объектов коммунальной собственности – 442, коммунальных объектов СПК – 145. В 2016-2020 гг. в Комплексный план приватизации изменения вносились 29 раз.

При планировании объектов приватизации по коммунальной собственности отсутствует единый подход, так как в ряде регионов страны в Комплексный план приватизации на 2016-2020 годы включены такие социально-значимые медицинские объекты для населения, как: городские поликлиники; областные, городские, детские стоматологические поликлиники всего 16 объектов (в городе Алматы, Карагандинская, Жамбылская, Павлодарская, Западно-Казахстанская области), а также лечебно-диагностические центры, консультативно-

диагностические медицинские центры всего 5 объектов (в г. Алматы, Жамбылская, Павлодарская, Западно-Казахстанская области).

Также, в Комплексный план приватизации на 2016-2020 годы включены социально-значимые объекты дополнительного образования для детей:

- ГKKП Комплекс «Школа изобразительного дизайна имени А. Кастеева» Управления образования города Алматы, КГКП «Областная детско-юношеская спортивная школа конных видов спорта» Государственного учреждения «Управление физической культуры и спорта Северо-Казахстанской области» Акимата Северо-Казахстанской области, ГKKП «Дом школьников №8» Управления образования города Алматы, ГKKП «Областной центр проведения школьных олимпиад» Управления образования Южно-Казахстанской области, ГKKП «Детская музыкальная школа №2 имени Р. Глиэра» Управления образования города Алматы (проданы в 2017 году);

- ГKKП «Детско-юношеская спортивная школа № 15» Управления физической культуры и спорта города Алматы, ГKKП «Детско-юношеская спортивная школа № 19» Управления физической культуры и спорта города Алматы, ГKKП «Специализированная детско-юношеская школа олимпийского резерва № 4» Управления спорта города Алматы (реорганизованы в 2019 году).

Аналогичная ситуация имеет место при формировании Комплексного плана приватизации 2021-2025, в который после его формирования дополнительно было включено 59 и исключено 278 объектов.

В Комплексный план приватизации на 2021-2025 годы по акимату города Шымкент включено 4 городских ясли-садов: ГKKП «Ясли-Сад №93 «Қазығұрт», ГKKП «Ясли-Сад №1 «Әлем», ГKKП «Ясли-Сад №52 «Жұлдыз»; ГKKП «Ясли-Сад №7 «Қолқанат» (реорганизованы в 2019 году).

При этом, позже по истечении 7 лет с начала реализации Комплексных планов приватизации Законом РК от 30.12.2022 года №177-VII внесены изменения и дополнения в Закон РК «Об образовании» в части введения ограничения на отчуждение государственных дошкольных организаций, государственных организаций дополнительного образования для детей с принадлежащими им имущественными комплексами.

В целом в Комплексные планы приватизации в основном включены объекты здравоохранения (центры здорового образа жизни), спорта (спортивные (баскетбол, волейбол, футбол, гандбол, хоккей и др.) клубы), городских и районных коммунальных служб, санитарной очистки, СМИ, водных хозяйств и др.

Так, с учетом предприятий, включенных в Комплексный план приватизации на 2021-2025 гг., в стране функционирует порядка 6,3 тысяч организаций КГС.

В рамках Комплексного плана приватизации 2016-2020 всего реализовано 434 объекта или 50,7%. По состоянию на 1 января 2024 года в рамках Комплексного плана 2021-2025 было реализовано 269 объектов или 59,3%.

ТАБЛИЦА. Сводная информация об исполнении комплексных планов приватизации

Наименование	Согласно плана (количество)	Реализовано (количество)
Комплексный план 2016-2020		
Объекты республиканской собственности	60	48
Объекты республиканского квазигоссектора	209	62
Объекты коммунальной собственности	442	230
Объекты коммунальных СПК	145	94
Итого:	856	434
Комплексный план 2021-2025		
Объекты республиканской собственности	5	2
Объекты республиканского квазигоссектора	58	21
Объекты коммунальной собственности	239	147
Объекты коммунальных СПК	152	99
Итого:	454	269
Всего:	1 310	703

В рамках Комплексного плана приватизации 2016-2020 количественно наибольшая доля реализованных активов приходится на коммунальную собственность (230 или 53,0%). Объектов коммунальных СПК – 94 (21,6%), объектов республиканского квазигоссектора – 62 (14,3%), объектов республиканской собственности – 48 (11,1%).

В рамках Комплексного плана приватизации 2021-2025 количественно наибольшая доля реализованных активов приходится на коммунальную собственность (147 или 54,6%). Объектов коммунальных СПК – 99 (36,8%), объектов республиканского квазигоссектора – 21 (7,9%), объектов республиканской собственности – 2 (0,7%).

Выводы:

1. Отсутствие у государства четкой политики по созданию субъектов квазигосударственного сектора. В законодательстве Казахстана не предусмотрены нормы и принципы, которыми необходимо руководствоваться в выборе соответствующей организационно-правовой формы субъекта КГС.

2. Необходимо отметить некачественную проработку Комплексных планов приватизации на 2016-2020 годы и 2021-2025 годы. Формальный подход к его формированию и недостаточная координация участников приватизационных процедур.

3. Отмечается недостаточное эффективное исполнение Комплексных планов приватизации на 2016-2020 годы (50,7%) и 2021-2025 годы (59,3% по состоянию на 1 января 2024 года).

Заключение:

Необходимо повышать производительность и конкурентоспособность экономики Казахстана, позволив частным субъектам конкурировать в секторах, которые в настоящее время отведены для КГС. С помощью этого можно оказать поддержку частному сектору и повысить эффективность расходования бюджетных средств.

В этой связи важно обеспечить участие государства в экономике по принципу субсидиарности в отношении участия частного сектора, то есть, чтобы государство предоставляло только те товары и услуги, которые сам частный сектор не может предложить. Также важно применение единых «правил игры» (когда ко всем предприятиям применяется один и тот же набор правил независимо от формы их собственности и происхождения), что позволит обеспечить переток ресурсов от менее эффективных более к эффективным производителям.

Рекомендации:

1. Законодательно определить нормы и принципы по созданию субъектов квазигосударственного сектора в целях исключения возможности создания субъектов КГС, конкурирующие с частным сектором, и в различных юридических формах.

2. Провести инвентаризацию субъектов квазигосударственного сектора, определить единый механизм для включения их в Комплексный план приватизации.

3. Разработать и провести эффективную систему по качественному исполнению Комплексного плана приватизации на 2021-2025 годы.

Список использованных источников

1. Послание народу Казахстана от 30 ноября 2015 года «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие» определил масштабную приватизацию, как механизм высвобождения внутренних ресурсов для обеспечения стабильного экономического роста.

2. внешние источники информации (официальные сайты: www.economy.gov.kz, www.eminfin.kz, www.kqip.gov.kz, информационная система «Реестр государственного имущества Е-

QAZYNA.KZ»; www.sk.kz, www.kase.kz, www.stat.gov.kz,
www.nationalbank.kz, www.finreg.kz,

3. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1141 «О некоторых вопросах приватизации на 2016-2020 годы» (*информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет»*).

4. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2020 года № 908 «О некоторых вопросах приватизации на 2021-2025 годы» (*информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет»*).

5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 сентября 2014 года № 1011 «О вопросах Министерства национальной экономики Республики Казахстан» (*информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет»*).

6. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11 ноября 2014 года № 489 «Об утверждении Положения о Комитете государственного имущества и приватизации Министерства финансов Республики Казахстан».