
19 июля 2024 года

В мае 2024 года был подписан Указ о мерах по либерализации экономики, целью которого является обеспечение свободы предпринимательства, развитие конкуренции и сокращение государственного участия в экономике. [Мы уже отмечали](#), что данный Указ на сегодня – это самый сильный официальный документ по развитию полноценной рыночной экономики в Казахстане. Большая роль в реализации ключевых направлений Указа была отведена Агентству по защите и развитию конкуренции, которое, согласно Указу, создает новый Национальный офис по приватизации.

Такое внимание к проблеме приватизации и масштаб планируемых действий выглядят закономерными – результаты двух последних волн приватизации не выглядят впечатляющими и фактически не привели к сокращению доли государственной собственности. В своем последнем годовом отчете Агентство представляет как текущие барьеры на пути эффективной приватизации, так и свое видение по решению этих проблем. Важнейшая проблема – это недостаточное участие антимонопольного органа в процессах по приватизации, которому однозначно необходимо расширение полномочий в этом направлении. До настоящего времени основную роль в процессе отбора объектов приватизации выполняли другие государственные органы, что создает ряд рисков.

На наш взгляд, создание Офиса приватизации именно при Агентстве – это важный шаг по формированию процедуры отбора проектов, попадающих в Комплексный план приватизации, а также по оптимизации всех этапов приватизации. Если формирование окончательного списка объектов приватизации будет осуществляться Офисом при АЗРК, то это может сильно сместить фокус выбора таких объектов на конкурентную – важнейшую составляющую такого выбора. Теперь Агентству необходимо обеспечить соответствие работы этого Офиса высоким стандартам и разработать комплексную стратегию, важными частями которой должны стать обоснованные и многовекторные индикаторы по определению реального участия государства в экономике и четкие критерии отбора проектов, которые будут нацелены на сокращение государственного участия в конкурентных секторах экономики.

Введение

Недавно Агентством по защите и развитию конкуренции (АЗРК, Агентство) был выпущен [годовой отчет](#) (отчет), который приводит основные результаты деятельности Агентства, охватывает состояние конкуренции на различных товарных рынках, а также реализованные меры против монополистической деятельности. Хочется отметить, что это хорошая и образцовая практика, которая является частью коммуникационной стратегии Агентства и позволяет четко увидеть как основные направления деятельности АЗРК, так и приоритеты политики, и оценить влияние его действий на состояние конкуренции в стране. К сожалению, не все государственные органы готовят подобные отчеты, которые могли бы позволить увидеть цельную картину применяемых подходов, политики и результатов деятельности.

Одним из самых важных документов, которые определяют и текущую, и будущую политику АЗРК, и о котором постоянно упоминается в отчете, является Указ о мерах по либерализации экономики №542 (Указ), который был выпущен с целью обеспечения свободы предпринимательства путем развития конкуренции, сокращения государственного участия в экономике, снижения издержек бизнеса.

Важным направлением реформ и работы по данному Указу является проведение эффективной приватизации, которая несмотря на более чем тридцатилетнюю историю своей реализации, все еще не позволила снизить влияние государства на экономику. Наблюдается прямо противоположная

картина – роль государства в экономике не только не снижается, а растет, приводя к структурным проблемам в экономике и накоплению в ней дисбалансов.

В этой аналитической записке мы проводим обзор отчета АЗРК касательно проблем приватизации и планируемых им в этом направлении мер, текущей реализации приватизации, а также даем свою оценку этим предложениям, свое видение и рекомендации.

Отчет АЗРК и приватизация

Отчет АЗРК достаточно много внимания уделяет анализу конкурентной политики в Казахстане, подчеркивая, что движущей силой экономического роста является развитие частного бизнеса. Широкое же присутствие государственных предприятий искажает условия его ведения и создает неравные условия для компаний частного сектора. В итоге эти искажения мешают перераспределению ресурсов в пользу высокопроизводительных и высокоэффективных компаний.

Кроме того, Агентством отмечается, что за последние почти 20 лет Казахстан не сильно улучшил состояние конкурентной среды, о чем говорит индекс преобразований Бертельсмана, используемый Всемирным Банком. В 2022 году качество конкурентной среды было оценено на 6 баллов из 10 по сравнению с 5 баллами в 2006 году. Основной причиной такой ситуации Агентство называет сохраняющееся преобладающее участие государства в отраслях экономики и неэффективность деятельности и управления его предприятий. К примеру, в отчете указано, что в период с 2014 по 2021 годы не наблюдалось качественных изменений в портфеле активов АО «Самрук-Казына» (СК), а разрушение экономической стоимости СК фиксируется ежегодно на уровне Т1,8 трлн. Эти данные Отчета по разрушению экономической стоимости были подготовлены самим правительством и содержатся в его Аналитическом докладе по реформированию квазигосударственного сектора.

Мы согласны с такими выводами в отчете и считаем, что в Казахстане за последние десятилетия был построен «государственный капитализм», который привел к тому, что конкуренция и рыночные механизмы и институты в значительной степени искажены. Частный бизнес сильно ограничен и не проявляет многих важных черт здорового частного сектора. Конкуренция во многом превратилась в недобросовестную борьбу за государственные закупки и контракты квазигоскомпаний. Практически все существующие государственные меры по поддержке бизнеса являются антирыночными и часто поддерживают неэффективный бизнес.

Рисунок 1. Активы квазигосударственного сектора и их доля к ВВП



Источник: данные компаний

Как отмечает доклад правительства, государство присутствует в 20 из 30 секторов экономики, в то время как в ОЭСР этот показатель в среднем равен 13. Благодаря использованию Нацфонда и доходов госбюджета, государство активно наращивало свой контроль над активами в экономике, которые могли бы находиться под управлением частного бизнеса. На Рисунке 1 показаны активы квазигосударственного сектора, которые можно было существенно сократить, передав их в конкурентную среду.

Поэтому главным направлением либерализации экономики должно стать проведение эффективной приватизации. В отчете Агентство отмечает основные барьеры, препятствующие должному проведению приватизации:

- Бессистемность в формировании списков приватизации, которое происходит без анализа товарных рынков и четких критериев отбора государственных активов;
- Незаинтересованность центральных государственных органов, местных исполнительных органов и управляющих холдингов в реализации своих активов, их нежелание включать предприятия в список;
- Включение в список приватизации неработающих активов, которые не имеют инвестиционной привлекательности;
- Чрезмерно завышенные требования к инвесторам и активам, когда выдвигаются требования о сохранении персонала, направлений деятельности, социальные обязательства и т.д.;
- Продажа слишком крупных лотов, что может грозить созданием «частных» монополий или усилением положения действующих доминантов.

Процесс отбора объектов для приватизации осуществлялся согласно Методике по включению и исключению объектов из Комплексного плана приватизации на 2021-2025 годы (Методика). Эта Методика определяет, что государственные органы и квазигосударственные предприятия сами инициируют вопрос о включении подходящих, по их мнению, объектов в Комплексный план. Они самостоятельно готовили отраслевое заключение, в котором приводили анализ целесообразности и предполагаемых эффектов. Антимонопольный орган только представлял позицию по влиянию рассматриваемого объекта на состояние конкуренции.

Также до настоящего момента роль АЗРК в процессе приватизации была ограничена составлением списка государственных предприятий-кандидатов (более 50% акций которых принадлежат государству) на приватизацию, который оно отправляло в правительство в начале каждого года. К этому списку прилагались и предложения по актуализации видов деятельности государственных предприятий (ГП). Далее, внесенные Агентством предложения рассматривались на Государственной комиссии по модернизации экономики при Правительстве, где принималось решение о включении предложенных компаний в Комплексный план приватизации.

По мнению АЗРК, отсутствие прямых механизмов и инструментов по приватизации снижает ее эффективность и ограничивает важную роль антимонопольного органа в этой процедуре. Например, из 67 объектов, включенных АЗРК в список в 2022 году, была одобрена приватизация лишь 10 объектов из-за возражений со стороны местных исполнительных и центральных органов.

В ответ на эти, а также перечисленные выше барьеры, Указ и Агентство предлагают следующее.

Во-первых, создать новый орган – Национальный офис по приватизации при АЗРК (Офис). Это уже случилось, поскольку соответствующий приказ был подписан председателем АЗРК в мае этого года. Согласно Указу, этот Офис должен: (1) вырабатывать критерии к активам, подлежащим приватизации; (2) анализировать деятельность действующих ГП на предмет возможности передачи

в конкурентную среду; (3) формировать список ГП, подлежащих приватизации, а также определять способ их продажи – через IPO, SPO, аукционы и т.д. Теперь утверждение и корректировка этого списка будет проводиться только Высшим советом при Президенте РК по реформам; (4) предоставлять возможность приватизации по собственным заявкам частного сектора; (5) мониторить ход приватизации.

В конце июня этого года состоялось первое заседание Офиса, [в состав которого вошли](#) председатель АЗРК, министр финансов, председатель НПП «Атамекен», председатели правления СК и холдинга «Байтерек», а также ключевые руководители центральных государственных и местных исполнительных органов. До конца года на основе анализов товарных рынков, проводимых АЗРК, должен быть подготовлен список государственных субъектов и активов для приватизации. Как отмечалось выше, этот список будет рассматриваться и утверждаться только Высшим советом по реформам. На данный момент Офис анонсировал передачу некоторых объектов, куда в основном вошли исследовательские институты, сервисные предприятия и коммунальные учреждения.

Во-вторых, Агентство намерено расширить свою роль в утверждении списка крупных приватизируемых объектов через внесение изменений в действующее законодательство. А именно – это проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам конкуренции» (шестой антимонопольный пакет), который предусматривает включение крупных объектов (балансовая стоимость которых превышает 2,5 млн МРП) в Комплексный план приватизации на основании анализа и заключений АЗРК.

Обзор текущих подходов и результатов приватизации

(1) Комплексный план приватизации на 2016-2020 гг.

В то время как первая волна приватизации в Казахстане пришлось на 90-е годы XX века, вторая волна была провозглашена в 2014 году для дальнейшего стимулирования рыночных механизмов. В 2015 году Правительство анонсировало новый Комплексный план приватизации на 2016-2020 годы. Было реализовано 506 объектов из 862 запланированных, большую часть которых составили объекты национальных компаний и холдингов (около 80%). 54 объекта были перенесены в новый Комплексный план приватизации на 2021-2025 годы. Комитет госимущества и приватизации, подводя итоги программы 2016-2020, отмечает, что все основные целевые индикаторы были достигнуты. Кроме того, утверждается, что доля государства в экономике все-таки снизилась и достигла таргетированной отметки в 15% в 2019 году. Тем не менее, результаты могут выглядеть не так обнадеживающе, если принять к сведению некоторые факты.

Показатель участия государства в экономике – единственный ключевой плановый показатель по разгосударствлению экономики. Мы не смогли найти официальную методологию о том, как он считается. В докладе МВФ 2023 года¹ дается ссылка на Методические рекомендации Министерства национальной экономики по определению участия государства в экономике РК. К сожалению, этих рекомендаций нет в открытом доступе, и мы не можем оценить, насколько оправданы их критерии. Однако, судя по докладу МВФ, в расчете этой доли не задействованы услуги сектора государственного управления (СГУ), а только государственные предприятия. В то же время очевидно, что часть СГУ может оказывать рыночные услуги (бухгалтерского учета, уборки, обеспечения безопасности). Поэтому доля в 15% может быть сильно занижена. Мы планируем детально разобраться в методах подсчета этой доли с сравнительным анализом международной практики в наших будущих отчетах для того, чтобы можно было действительно утверждать, что она занижена.

¹ МВФ (2023): «Доклад о работе миссии по статистике государственных финансов в рамках технического содействия». Доступно: [IMF Report](#)

Кроме того, ОЭСР в 2014 году оценила вклад государственных предприятий в ВВП в интервале от 30% до 40%. Судя по скромным показателям выручки от приватизации, маловероятно, что за прошедшие 10 лет удалось настолько снизить долю государственного участия. Пока факт неучета СГУ, а также оценка такой доли в России, которая составляет практически 50%² дают косвенные свидетельства недооценки показателя.

Также можно сказать, что государство реализовало незначительную часть своих активов по программе приватизации в 2016-2020 году. Выручка в Т630 млрд, полученная за все время реализации программы, не достигает даже 1% к ВВП. Значительную часть реализованных объектов составили компании, предоставляющие коммунальные услуги, а также социально-ориентированные компании. Их продажа фактически не расширила экономических возможностей частного сектора.

В целом вышеприведенные факты свидетельствуют в пользу растущего участия государства на фоне формального сокращения количества государственных предприятий.

(2) Комплексный план приватизации на 2021-2025 гг.

Данный план включает в себя 657 объектов государственной и квазигосударственной собственности. Согласно официальным данным,³ из этих 657 объектов 382 на сумму Т330 млрд переданы в конкурентную среду на конец 2023 года.

Рисунок 2. Структура объектов приватизации Комплексного плана приватизации на 2021-2025 гг.



Источник: Официальный информационный ресурс Премьер-Министра РК

Текущий план по приватизации также характеризуется включением дополнительных критериев при отборе проектов для приватизации для расширения списка приватизации. В частности, в список включаются и предприятия с неконтрольным пакетом владения, который не предоставляет право принимать стратегические решения по важным аспектам и в которых наблюдается недостижение ключевых показателей деятельности. Они также должны относиться к субъектам малого и микропредпринимательства, в которых наступил срок окупаемости проекта.

Принимая во внимание значительный в масштабах экономики размер активов квазигосударственного сектора, особенно активов СК, обновленный список объектов приватизации включает в себя ряд крупных предприятий СК. В настоящий момент из крупных квазигосударственных предприятий было проведено IPO «Казмунайгаз» (3% от размещенных

² Абрамов, А. Е., Першин, А. А., & Чернова, М. И. (2023): «Подходы к измерению государственного сектора и оценке его эффективности». Финансовый журнал, 15(2), 27-46.

³ Официальный информационный ресурс Премьер-Министра РК: «Комплексный план приватизации на 2021-2025 годы включает 675 объектов госсобственности и квазигоссектора». 06.12.2022. Доступно: [Комплексный план приватизации на 2021-2025 годы включает 675 объектов госсобственности и квазигоссектора - Официальный информационный ресурс Премьер-Министра Республики Казахстан \(primeminister.kz\)](https://primeminister.kz)

простых акций на сумму Т153,8 млрд) в декабре 2022 года. В сентябре-декабре 2023 года проведена реализация акций «KEGOC» (5,6% от размещенных простых акций на сумму Т22,6 млрд). Кроме того, в начале текущего года было проведено IPO группы «Эйр Астана», в результате которого она привлекла \$120 млн и были сокращены доли СК до 41% и «BAE Systems» до 15,3%.

Несмотря на положительную динамику в реализации действительно крупных объектов квазигоссектора, неоднократные переносы сроков процессов приватизации, а также небольшие доли компаний, переходящих к розничным инвесторам, вызывают некоторые опасения, что в дальнейшем разгосударствление этих объектов не состоится. Например, хотя «QazaqGaz» был внесен в список, первоначальный срок в 2023 году был перенесен на 2025 год в связи с тем, что компания не успела подготовиться к IPO. Руководство компании перечисляет ряд проблем, таких как низкие тарифы на товарный газ и в результате генерируемые убытки, которые продолжают накапливаться в компании. Вмешательство государства в ценообразование многих крупных предприятий (тарифная политика) также снижает инвестиционную привлекательность таких предприятий для потенциальных приобретателей из частного сектора.

Таким образом, первый этап второй волны приватизации в виде Комплексного плана на 2016-2020 гг. можно охарактеризовать как частично выполненный. Несмотря на достижение целевых показателей, они больше были количественными, а не качественными. К сожалению, структура собственности в стране изменилась не сильно, и в результате проведения этого этапа экономика страны все еще характеризовалась высокой долей участия государства, когда предприятия квазигосударственного сектора продолжают доминировать практически во всех секторах экономики.

Второй этап приватизации и Комплексный план на 2021-2025 гг. ознаменовался расширением перечня объектов в сторону крупных компаний квазигосударственного сектора и их фактической реализацией. Основными показателями успеха в этой области должны стать скорость коммерциализации и приватизации СК и его дочерних предприятий. В то же время качественные показатели того, как проводится приватизация и как стратегии различных государственных предприятий координируются для достижения общей цели, важны для оценки прогресса в улучшении роли, которую играют рынки и конкуренция в новой системе.

Наше мнение

Мы считаем, что принятие Указа и расширение полномочий АЗРК касательно приватизации – однозначно позитивные и необходимые изменения в процедуре приватизации. Для того, чтобы приватизация действительно была эффективной, необходимо тщательно определить, какие шаги необходимо предпринимать на каждом этапе приватизации – во время подготовки к продаже (правильный отбор активов), во время продажи (правильное определение стоимости и способов продажи активов) и после продажи. В этом отношении создание отдельного Офиса приватизации под руководством антимонопольного органа и наделение его полномочиями центрального органа при принятии решений по отбору проектов могло бы значительно улучшить процесс проведения первого этапа, исключая несогласованность и непрозрачность такого отбора.

Если формирование окончательного списка объектов приватизации будет осуществляться Офисом при АЗРК, то это может сильно сместить фокус выбора таких объектов на конкурентную и основную составляющую такого выбора. Возможность самим инициировать включение тех или иных объектов, а также работа с заявками со стороны заинтересованных из частного сектора могут исключить проблему незаинтересованности центральных государственных органов, местных исполнительных органов и управляющих холдингов в реализации своих активов.

Поэтому работа такого Офиса должна соответствовать высоким стандартам и следовать четко определенной стратегии, чтобы избежать субъективных решений. Для этого Офис может

использовать стандарты ОЭСР, которые выпустили [отдельное руководство по приватизации](#). Хотя это руководство дает полные и обоснованные рекомендации по проведению приватизации, многие из них подразумевают зрелость рынков и главенствующую роль частного сектора в собственности. В связи с этим, отправной точкой работы Офиса, как отмечено в это руководстве, могло бы стать создание полноценной политики, которая бы давала обоснование участия государства в экономике и владения теми или иными активами.

На данный момент в стране отсутствует внятное обоснование для роли и деятельности ГП, а особенно, национальных холдингов в экономике страны. Поэтому необходимо разработать политику, которая определит основные принципы и подходы к вмешательству государства в экономику, объяснит право государства на собственность в определенных секторах и установит роли и обязанности государственных органов, управляющих этими предприятиями.

Такая политика, которая может быть сформирована на основе рекомендаций ОЭСР, должна объяснять принципы и подходы по государственному вмешательству в экономику, стратегические интересы государства в экономике, роль государства при управлении государственными предприятиями и невозможность передать определенный рынок в конкурентную среду. Этот документ мог бы стать основным руководством для Агентства как при формировании допустимых видов деятельности для гос- и квазигоссектора, так и при проведении анализа по отбору активов для приватизации.

На данный момент некоторые такие принципы были определены на первом заседании Офиса, например, участие государства в создании ГП только в том случае, когда на рынке недостаточно предложений. Однако такое предприятие будет автоматически попадать в список приватизации. В то время как выработка подобных принципов – важная и нужная практика Офиса, мы считаем, что нужен более формализованный подход, подразумевающий, как уже упоминалось, создание отдельной политики с такими принципами.

Кроме того, отсутствие в государственных планах адекватных и достоверных индикаторов по оценке масштабов и глубины участия государства в экономике также является ключевым препятствием по разгосударствлению и созданию полноценной рыночной экономики в Казахстане. Национальный Офис приватизации в своих будущих критериях должен выбрать такие индикаторы, которые действительно бы отражали роль и участие государства в экономике и объем его активов.

Оценка применяемых Методологических рекомендаций МНЭ, его индикатора по участию государства в экономике должна стать объектом пристального анализа и совершенствования. Кроме простого индикатора анализ Офиса должен изучать влияние ГП на различных конкурентных рынках и секторах экономики. В этом отношении в Казахстане можно использовать Индикаторы регулирования товарных рынков ОЭСР (OECD Indicators of Product Market Regulation – PMR Indicators). Этот анализ в последний раз проводился в 2018 году, и он помог на основе 18 индикаторов выявить, что Казахстан сильно отстает средних значений стран ОЭСР. По нашему мнению, для четкого понимания текущей ситуации с разгосударствлением и формированием правильных подходов по приватизации, необходимо будет пригласить специалистов ОЭСР и Всемирного Банка для текущего и независимого анализа по всем 18 Индикаторам Регулирования Товарных Рынков стран ОЭСР (PMR Indicators). Это поможет построить детальные плановые индикаторы на среднесрочный период и подготовить четкие комплексные планы Офиса по дальнейшей приватизации.

Мадина Кабжалялова – Аналитический центр

При использовании материала из данной публикации ссылка на первоисточник обязательна.

© 2024 АО «Halyk Finance» (далее - HF), дочерняя организация АО «Народный банк Казахстана».

Настоящая публикация носит исключительно информационный характер и не является предложением или попыткой со стороны HF купить, продать или вступить в иную сделку в отношении каких-либо ценных бумаг и иных финансовых инструментов, на которые в настоящей публикации может содержаться ссылка, предоставить какие-либо инвестиционные рекомендации или услуги. Указанные предложения могут быть направлены исключительно в соответствии с требованиями применимого законодательства. Настоящая публикация основана на информации, которую мы считаем надежной, однако мы не утверждаем, что все приведенные сведения абсолютно точны. При этом, отмечаем, что прошлая доходность не является показателем доходности инвестиций в будущем. Мы не несем ответственности за использование клиентами информации, содержащейся в настоящей публикации, а также за сделки и операции с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, упоминающимися в ней. Мы не берем на себя обязательство регулярно обновлять информацию, которая содержится в настоящей публикации или исправлять возможные неточности. HF, его аффилированные и должностные лица, партнеры и сотрудники, в том числе лица, участвующие в подготовке и выпуске этого материала, оставляют за собой право участвовать в сделках в отношении упоминающихся в настоящей публикации ценных бумаг и иных финансовых инструментов. Также отмечаем, что на ценные бумаги и иные финансовые инструменты, рассматриваемые в настоящей публикации и номинированные в иностранной валюте, могут оказывать влияние обменные курсы валют. Изменение обменных курсов валют может вызвать снижение стоимости инвестиций в указанные активы. Следует иметь в виду, что инвестирование в Американские депозитарные расписки также подвержено риску изменения обменного курса валют, а инвестирование в казахстанские ценные бумаги и иные финансовые инструменты имеет значительный риск. В указанной связи, инвесторы до принятия решения об участии в сделках с ценными бумагами и иными финансовыми инструментами, рассматриваемыми в настоящей публикации, должны проводить собственное исследование относительно надежности эмитентов данных ценных бумаг и иных финансовых инструментов.

© 2024 г., все права защищены.

Аналитический центр

Мадина Кабжалялова
Санжар Калдаров
Акбобек Ахмедьярова

+7 (727) 339 43 86

m.kabzhalyalova@halykfinance.kz

s.kaldarov@halykfinance.kz

a.akhmedyarova@halykfinance.kz

Адрес:

Halyk Finance
пр. Абая, 109 «В», 5 этаж
А05А1В9, Алматы, Республика Казахстан
Тел. +7 727 331 59 77
www.halykfinance.kz

Bloomberg

HLFN

Refinitiv

Halyk Finance

Factset

Halyk Finance

Capital IQ

Halyk Finance