

# **BOLASHAK** business cases

Под редакцией К. Бишимбаева

---

# 31

## «БАКАД»

### – ПРОЕКТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

*Дисциплина:*  
*«Управление проектом»*

*Авторы:*  
*Иманберды К.Б.,*  
*заместитель*  
*председателя Правления*  
*ТОО «Центр сопровождения*  
*проектов ГЧП»*

*Сейдалин Д.М.,*  
*руководитель проектов*  
*ТОО «Центр сопровождения*  
*проектов ГЧП»*

*Тултабаев С.Ч.,*  
*к. т. н., доцент*  
*Высшей школы бизнеса*  
*НОУ «AlmaU»*

Большая алматинская кольцевая автомобильная дорога (далее – БАКАД) – это первый в Казахстане проект строительства автомобильной дороги с применением механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) на основании привлечения частного финансирования. Пока опыт реализации аналогичных концессионных проектов по схеме ВТО build – transfer – operate (строительство – передача – управление) в Казахстане отсутствует. Этот проект может стать отличным началом развития ГЧП-проектов в Казахстане не только в сфере транспорта, но и других приоритетных областях экономики.

## ПРЕДПОСЫЛКИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

Идея строительства объездной автомобильной дороги в г. Алматы витала с начала 2000-х годов. Необходимость строительства такой автомобильной дороги обусловлена резким ростом парка автомобилей и перегруженностью транспортной системы города Алматы. Основными причинами такой ситуации являются благоприятные условия социально-экономического и политического развития южной столицы и Алматинской области.

Так, общий парк автомобилей за 2002-2014 годы увеличился по г. Алматы в 3 раза и на начало 2014 года составил более 505 тысяч единиц, а по Алматинской области парк автомобилей увеличился в 4,9 раза и на начало 2014 года составил 463,1 тысячи единиц.<sup>1</sup> Функционирование транспортной системы в перегруженном режиме привело к падению среднеэксплуатационных скоростей передвижения по городу с 50 км/час до 10-15 км/час, а также к регулярному возникновению автомобильных заторов и зон транс-

<sup>1</sup> Источник – концессионное предложение проекта «БАКАД».

портной недоступности. Кроме того, постоянно расширяющаяся зона застроенных территорий города и области требует создания новых транспортных связей.

Кроме того, город Алматы, являясь крупнейшим экономическим центром Республики Казахстан, способствует концентрации значительных объемов грузопотоков на относительно небольшой территории. Помимо этого, здесь проходят транзитные грузопотоки, чему способствует прохождение ряда международных коридоров. Согласно выполненным расчетам (по состоянию на июнь 2013 года), суммарный объем грузов, перевозимых автомобильным транспортом, в зоне тяготения (г. Алматы и близлежащие территории Карасайского, Илийского и Талгарского районов Алматинской области) составил 19,1 млн тонн.

Ожидается, что вследствие роста уровня жизни и реальных денежных доходов населения повысится мобильность жителей города и уровень легковой автомобилизации, что приведет к увеличению нагрузки на дорожную инфраструктуру города.

Для недопущения ухудшения непростой экологической ситуации региона, а также снижения среднеэксплуатационных скоростей передвижения, правительством принято решение о строительстве объездной автомобильной дороги. Предполагается, что экономический эффект от реализации проекта будет выражен в снижении стоимости автомобильных перевозок в результате сокращения времени в пути.

## Схема трасс Большой алматинской кольцевой автодороги (БАКАД), Южной и Восточной объездных автодорог



## ПРОБЛЕМАТИКА ПРОЕКТА «БАКАД»

Организаторами проекта «Бакад» был объявлен конкурс, информация о котором была опубликована в СМИ.

Владимир, директор крупной инженерно-строительной компании, положительно воспринял новость о строительстве данной дороги, когда услышал информацию по радио. Оказавшись на рабочем месте, он сразу провел совещание, на котором объявил о намерении участвовать в данном проекте. Однако, ознакомившись с конкурсной документацией по проекту и проанализировав все риски, Владимир поменял свое решение. Вместе с ним отрицательное решение приняли и другие потенциальные участники, вследствие чего объявленный в 2009 году конкурс по проекту «БАКАД» был признан несостоявшимся.

Одним из камней преткновения явился «земельный» вопрос, поскольку согласно конкурсной документации обязанность выкупа земельных участков предполагалось наложить на концессионера. Ни одна из компаний не захотела брать на себя риск выкупа земель даже при готовности государства компенсировать понесенные расходы. Проект предусматривал выкуп 724 земельных участков, при этом, по оценочным данным, сумма выкупа земельных участков по проекту составляет более 10,9 млрд тенге.<sup>2</sup> Высокая оценочная стоимость выкупа земельных участков, а также затяжной период их выкупа являлись существенным барьером для потенциальных инвесторов.

Другим фактором неуспешного старта проекта «БАКАД» явился финансовый аспект для потенциальных концессионеров. В 2009 году бюджетный кодекс Республики Казахстан и законодательство в области концессии предусматривали только компенсацию части инвестиционных затрат. Иными словами, государство могло компенсировать концессионеру лишь часть строительных затрат, что, по мнению предпринимателей было недостаточно, ведь вследствие объективных рисков, находящихся вне контроля концессионера (*например, инфляция; валютные или политические риски; риск неплатежей со стороны пользователей; перекрытие дорог или снижение трафика*) могут возникать значительные кассовые разрывы, когда сбор с пользователей дороги не покрывает расходы концессионера.

## ПРИНЯТЫЕ РЕШЕНИЯ ПО ПРОЕКТУ «БАКАД»

Несмотря на неудачное начало, Владимира никогда не покидала идея участвовать в проекте «БАКАД». Для того чтобы быть в курсе последних событий, он поручил двум сотрудникам анализировать на постоянной основе все изменения по проекту.

В целях реализации проекта «БАКАД» Правительством Республики Казахстан был проведен анализ несостоявшегося конкурса по проекту. Перед привлеченными консультантами были поставлены задачи по пересмотру ранее разработанной конкурсной документации в целях привлечения инвесторов.

Одним из первоочередных решений было принятие концедентом земельного вопроса. Так, государство обязуется в рамках проекта «БАКАД» передать концессионеру все необходимые для строительства и эксплуатации дороги земельные участки без рисков оспаривания и претензий со стороны бывших собственников земельных участков.

Кроме того, исходя из предыдущего опыта, государство основательно и предусмотрительно пересматривает свои позиции в совершенствовании нормативно-правовой среды в области государственно-частного партнерства, в том числе для

---

<sup>2</sup> Kanumal. «<http://kapital.kz/gosudarstvo/15846/serik-ahmetov-poruchil-reshit-zemelnyj-vopros-po-bakad.html>»

успешной реализации проекта «БАКАД». Так, в июне 2014 года были разработаны и внесены поправки в Законы «О концессиях», «О международном арбитраже», «Об автомобильных дорогах» и в бюджетное законодательство РК.

Были внесены следующие основополагающие поправки:

1. Внедрен механизм определения объектов концессии к категории особой важности. Данный механизм позволяет концеденту заключать «прямое соглашение» с концессионером и кредиторами концессионера, а также предоставляет право концессионеру на получение возмещения расходов и/или затрат и/или убытков, возникающих в результате досрочного расторжения договора концессии. Кроме того, статус особой важности позволяет концессионеру получать возмещение компенсации, связанной с изменением валютного курса (механизм урегулирования валютных рисков).
2. Внедрено понятие «прямое соглашение». Механизм прямого соглашения позволяет концеденту уведомлять кредиторов о случаях существенного нарушения концессионером своих обязательств по договору концессии, влекущих его расторжение. А также дает право кредитору, по согласованию с концедентом, назначить временного управляющего для устранения нарушений концессионера и предложить кандидатуру для замены концессионера без проведения нового конкурса.
3. В Закон «Об автомобильных дорогах» внесена поправка, регулирующая эксплуатацию автодорог, созданных (реконструированных) и эксплуатируемых на основе договора концессии. Так, не освобождены от платы за пользование платными автомобильными дорогами автотранспортные средства, предусмотренные подпунктом 2) пункта 1 статьи 5-2 закона. Данная мера направлена на обеспечение рентабельности проектов и возвратности инвестиций.
4. В отношении концессионных проектов особой значимости в случае, когда хотя бы один из акционеров (участников) концессионера является нерезидентом Республики Казахстан, международный арбитраж определяется по соглашению сторон. Данная поправка направлена на привлечение иностранных инвесторов и реализацию прав иностранных инвесторов по концессионным проектам на обращение в арбитраж.

Внесенные дополнения и изменения в нормативно-правовые акты Республики Казахстан всецело направлены на привлечение концессионера (инвестора), в том числе иностранного, на реализацию ГЧП-проектов через механизм концессии. При этом, основными механизмами по привлечению инвесторов, в том числе иностранных, по приоритетным крупным концессионным проектам являются гарантия потребления минимального уровня (*в проекте БАКАД – интенсивность движения*) и покрытие риска, связанного с валютными операциями.

Данные нововведения были внедрены после проведенного консультантами анализа мирового опыта, в том числе в сфере автодорожной отрасли. При анализе ключевых факторов коммерческой рентабельности проекта был определен спрос на конечную услугу, продукцию, как главенствующий в принятии решения по участию инвестора в проекте. При разработке дорожных проектов, как правило, переоцениваются прогнозный уровень интенсивности транспортного потока и готовность пользователей дорог платить сборы за проезд. Так, зарубежный опыт показывает, что это привело к нескольким значительным провалам проектов в Европе. В связи с чем инвесторы не готовы полностью принять на себя риск интенсивности движения. Государственные органы в России, Корее и Малайзии согласились возмещать инвесторам потерю выручки в случае падения уровня интенсивности движения ниже минимального порога. Этот вид гарантии особенно желателен в случае строительства новых автомобильных дорог, таких как «БАКАД», и в таких странах, как Казахстан, где опыт платности дорог и ГЧП ограничен.

С учетом рекомендаций консультантов при разработке новой конкурсной документации проекта «БАКАД» был учтен данный фактор, и предусмотрено, что концедент полностью обеспечивает покрытие данного риска при следующих обязанностях концессионера:

1. Концессионер обязан должным образом контролировать систему взимания платы за проезд (*не допускать возможности неоплаченного проезда автотранспортных средств*).
2. Концессионер обязан содержать автодорогу в таком состоянии, которое позволяет обеспечить безопасный проезд автотранспортных средств (*эксплуатационная недоступность дороги*).

Как отмечалось ранее, существенным вопросом по реализации проекта «БАКАД» являлся финансовый аспект, в том числе вопрос компенсации издержек, связанных с изменениями курса национальной валюты. Инвесторы и международные компании, осуществляющие экспорт или импорт товаров и услуг, а также иностранные инвестиции в рамках мировой экономики, сталкиваются с валютным риском, который может иметь серьезные финансовые последствия, если им не управлять должным образом. Консультантами совместно с заинтересованными государственными органами Республики Казахстан определен механизм компенсации концессионеру (инвестору) вложенных инвестиций, связанных с валютным изменением.

Потенциальный инвестор проекта «БАКАД» может нести транзакционные риски, если он связан контрактными денежными потоками (дебиторской и кредиторской задолженностью), значения которых могут зависеть от непредвиденных изменений валютных курсов в связи с контрактом, номинальная стоимость которого выражена в иностранной валюте. Для реализации своих денежных потоков, деноминированных в иностранной валюте, по внутренней стоимости, концессионер должен будет обменивать иностранную валюту на национальную. Поскольку фирмы заключают контракты с фиксированными ценами и сроками поставки в условиях нестабильного валютного рынка с постоянно колеблющимися курсами валют, концессионеру будет угрожать риск изменения обменного курса иностранной и национальной валют.

Выплаты за доступность<sup>3</sup> по проекту будут деноминированы в местной валюте, а финансирование, вероятно, будет в иностранной валюте, что создаст открытую позицию для концессионера на валютном рынке. Таким образом, компания, которая решит инвестировать в проект «БАКАД», может столкнуться с рисками операционной валютной уязвимости.

Законодательное внедрение понятия компенсации валютного риска позволило консультантам определить для проекта «БАКАД» механизм регулирования по компенсации, связанный с колебаниями курса национальной валюты. Так, согласно данному механизму государство берет большую часть валютного риска и будет компенсировать концессионеру (инвестору) воздействие увеличения свыше 5% от базового обменного курса казахстанского тенге к доллару США за счет увеличения компонента платы за доступность – «платы за управление». При этом концессионер (инвестор) несет риск по изменению валютного курса в случае уменьшения ниже 5% от базового обменного курса.

После внесения соответствующих изменений и дополнений в нормативно-правовые акты и подготовки консультантами новой конкурсной документации параметры проекта «БАКАД» были изменены:

---

<sup>3</sup> Плата за доступность включает выплаты за счет бюджетных средств, компенсацию инвестиционных затрат, компенсацию эксплуатационных затрат, вознаграждение за управление, производимые в виде единых платежей определенными долями от общей суммы выплат в течение всего срока реализации концессионного проекта, с учетом обеспечения концессионером технических и эксплуатационных характеристик объекта концессии.

- Ориентировочная стоимость строительства – 98 807 млн тенге;
- Ориентировочная стоимость эксплуатационных затрат – 188,4 млн тенге;
- Срок концессии – 20 лет (период строительства – 4 года);
- Прогнозный трафик – 150 000 автомашин/год;
- Стоимость проезда – 150 тенге;
- Ориентировочная сумма компенсаций инвестора в течение 20 лет – 164 306 млн тенге (равными долями).

Владимир позитивно воспринял внесенные дополнения и изменения, но вместе с тем он понимал, что борьба за проект не будет легкой. На проведенном совещании он поручил детально проанализировать данный проект с учетом внесенных изменений и подготовить отчет о возможности участия Компании в проекте «БАКАД».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проект «БАКАД» является частью проводимой Казахстаном работы по развитию транспортной инфраструктуры, которая является одним из национальных приоритетов государства.

Ожидается, что проект «БАКАД» приведет к сокращению продолжительности поездок вокруг города Алматы и значительно улучшит доступ к рынкам для местных предприятий, стимулируя экономическое развитие.

Данная автодорога позволит сократить время каждой поездки на полчаса, приняв на себя потоки автомобильного транспорта из трех соседних районов, окружающих город Алматы – ключевого административного и коммерческого района страны. Автодорога «БАКАД» также станет важной частью международного транзитного коридора Западная Европа — Западный Китай — новый Шелковый путь, предлагающего альтернативу водным путям сообщения и превращающего Казахстан в важный логистический хаб.

---

## ЗАДАНИЯ

1. Разработать финансовую схему взаимоотношений участников по проекту «БАКАД», включая взаимоотношения потребителей автодороги, концессионера и концедента.
2. Рассчитать NPV и IRR проекта.
3. Разработать механизмы по нивелированию 5% валютного риска концессионера по проекту, который не покрывается государством.
4. С точки зрения концессионера определить потенциальные выгодные источники финансирования проекта «БАКАД».
5. Сформулировать риски данного проекта и определить пути снижения этих рисков.

---

*Ваши ответы и комментарии по ссылке: [bc.bolashak.kz](http://bc.bolashak.kz)*

**Под редакцией:**

Бишимбаева К.В., MBA

**Редакционная коллегия:**

Абдуалиев А.К.  
Тулеушин К.А.  
Жайлаубай Е.Д.

Ермекова Б.Н.  
Нургалиева Г.Н.  
Макаш Е.Н.

Куренкеева Г.Т., к. э. н.  
Жумадилова Г.Т., к. х. н.  
Карибжанов Б.Б., к. э. н.

**Консультанты:**

Алталиева А.А., к. э. н.  
Исаев А.Т.  
Абдилда М.Б.  
Мурат Д.М.

**Корректор:**

Радзина Л.И.

**Дизайн обложки и верстка:**

Койшебаева Б.Ж.

**Отпечатано:**

Типография ТОО «РЕГИС-СТ ПОЛИГРАФ»