

DOI 10.52260/2304-7216.2022.4(49).28
УДК 338.61
ГРНТИ 06.52.

Ж.О. Лукпанова*, к.э.н., доцент¹
А.М. Тынгышева, PhD²
Esil University, г. Астана, Казахстан¹
Карагандинский университет Казпотребсоюза,
г. Караганда, Казахстан²
* – основной автор (автор для корреспонденции)
e-mail: zhanar_or@mail.ru

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ЗДРАВООХРАНЕНИИ КАЗАХСТАНА

Статья посвящена исследованию эффективности государственно-частного партнерства (ГЧП) в системе здравоохранения, посредством экспертного опроса. По результатам проведенного исследования были выявлены риски ГЧП проектов для общественного сектора экономики здравоохранения.

В ходе исследования проанализированы возможности формирования эффективной институциональной среды для взаимодействия частного бизнеса и органов государственного управления здравоохранением. Также рассмотрены вопросы внедрения современной методологии по оценке эффективности проектов государственно-частного партнерства в системе здравоохранения.

По результатам проведенного исследования выделены рекомендации и предложения по развитию проектов государственно-частного партнерства, как инструмента повышения эффективности государственного управления системой здравоохранения в Республике Казахстан.

Также авторами рассмотрены вопросы обеспечения информационной открытости соответствующих проектов, способы формирования системы управления рисками при их реализации; необходимость повышения квалификации госслужащих и государственного стимулирования представителей частного сектора в этой сфере; а также необходимость государственного стимулирования социальной ответственности бизнеса.

Научные результаты, полученные в ходе исследования, позволили выявить преимущества государственно-частного партнерства в системе здравоохранения, а также широкие возможности государственно-частного партнерства в повышении качества и доступности медицинских услуг, и в целом возможности совершенствования инфраструктуры системы здравоохранения.

Ключевые слова: государственное управление, государственная политика, здравоохранение, оценка эффективности, система здравоохранения, государственно-частное партнерство, экспертный опрос, проект, инвестиции, риск.

Кілт сөздер: мемлекеттік басқару, мемлекеттік саясат, денсаулық сақтау, тиімділікті бағалау, денсаулық сақтау жүйесі, мемлекеттік-жекеменшік әріптестік, сараптамалық сауалнама, жоба, инвестиция, тәуекел.

Keywords: public administration, public policy, healthcare, evaluation of the effectiveness, healthcare system, public-private partnership, expert survey, project, investment, risk.

Введение. Одной из приоритетных сфер государственного регулирования национальных экономик в контексте растущих вызовов глобализации является система здравоохранения. Государственное управление реформированием этой сферы является важной предпосылкой сохранения и укрепления здоровья населения, увеличения продолжительности и улучшения качества жизни, предупреждения заболеваний, продления активного, трудоспособного возраста, обеспечения социально-экономического и культурного развития общества. ГЧП является современной финансовой моделью сотрудничества государственного и частного сектора, которая, при ограниченных финансовых ресурсах государства, позволяет привлечь частный капитал для решения общих социальных задач [1].

Реформирование системы здравоохранения является важной задачей теории и практики государственного управления. Речь идет о недостаточной научной проработке вопросов государственного управления системными изменениями в этой сфере, о необходимости разработки и реализации эффективной модели и механизмов ее финансирования. Актуальными остаются вопросы финансовой защиты граждан в случае болезни, улучшения качества медицинской помощи и многие другие.

В зарубежной практике одним из инструментов повышения эффективности оказания государственных услуг в общественном секторе, в том числе в системе здравоохранения, является реализация проектов государственно-частного партнерства. О перспективности использования ГЧП в системе здравоохранения свидетельствует тот факт, что в развитых странах около 60 % проектов

реализуются в данной отрасли. Число реализуемых проектов отражает наличие успешного опыта применения инструмента государственно-частного партнерства в системе здравоохранения.

Основной целью исследования является выявление и анализ проблем, препятствующих развитию ГЧП в системе здравоохранения в Республике Казахстан и пути их решения. В ходе исследования использовались следующие методы: экспертный опрос, обзор научной литературы, социологическая диагностика и т.д. Информационную базу исследования составили труды зарубежных и отечественных исследователей, законодательные и нормативно-правовые акты, а также официальные издания.

Обзор литературы. Теоретические вопросы результативности и эффективности функционирования системы здравоохранения были проработаны такими зарубежными учеными, как Дж. Стиглиц [2], К.Эрроу [3], Т. Гетцен, которые рассматривали основные проблемы экономического анализа здравоохранения [4], Л.Г. Попеску, который занимался анализом национальной стратегии здравоохранения [5].

Весомый вклад в исследование национальной системы здравоохранения на современном этапе развития внесли такие отечественные ученые, как Утибаев Г.М., Рахимбекова А.Е., Орынбасарова С.Е., Рыскулова М.Р. [6,7,8,9].

Научным исследованиям ГЧП в здравоохранении были посвящены труды многих известных казахстанских и зарубежных ученых: Бузе К, Валт Г. (Глобальные партнерства между государственным и частным сектором в сфере здравоохранения), Садыкова Г.У., Аганбегян А.Г., Балацкий Е.В., Борщевский Г.А., Варнавский В.Г., Касимова Г.П. (Анализ развития ГЧП проектов в здравоохранении), Таубаев А.А., Талимова Г.У., Аkenов С.Ш., Малелов Н.Т., (Анализ функционирования квазигосударственных институтов государственно-частного партнерства в Казахстане)[10].

Однако, несмотря на разнообразие различных научных подходов к исследованию ГЧП в здравоохранении, проблемы результативности и эффективности ГЧП в системе здравоохранения не были исследованы в полной мере. В связи с чем, возникла необходимость более подробного изучения данной темы, а именно проведения опроса экспертов в части эффективности проводимых реформ, направленных на развитие ГЧП в данной сфере.

Основная часть. В Казахстане для развития ГЧП проектов в системе здравоохранения были созданы соответствующие институциональные условия:

- Нормативно-правовая база (Закон Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве»);
- Центр ГЧП проектов (Сопровождение, разработка и экспертиза проектов);
- Программы развития здравоохранения (Приоритетное направление ГЧП) [11].

Что касается развития ГЧП проектов. В 2016 год был заключен 1 договор на сумму 1,7 млрд. тенге, в 2018 году было подписано 72 договора на сумму 7,6 млрд. тенге. Всего за 2016 – 2020 годы было реализовано 114 проектов на сумму – 55,5 млрд. тенге (рисунок 1).

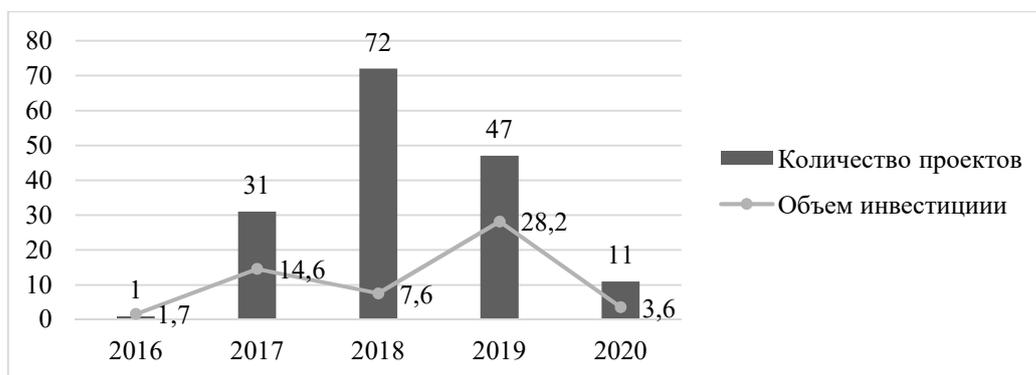


Рисунок 1. Динамика проектов ГЧП в системе здравоохранения за 2016-2020 годы*

* Составлено авторами по источнику [12]

По видам медицинской помощи, из 162 проектов, основная доля заключенных договоров приходится на строительство и эксплуатацию объектов амбулаторно-поликлинической службы (79%), а также на проекты по оснащению медицинской техникой (29%) (рисунок 2).



Рисунок 2. Структура заключенных договоров ГЧП за 2016-2020 гг. по видам медицинского обслуживания*

* Составлено авторами по источнику [11]

В разрезе регионов по количеству проектов ГЧП в здравоохранении лидируют: Карагандинская область – 36, Жамбылская область – 31, Кызылординская область – 22. Наименьшее число проектов ГЧП в Мангистауской области – 1 проект, Северо-Казахстанской области – 2 проекта.

В результате реализации указанных проектов произошли значительные изменения. Так, в Карагандинской области данные изменения позволили:

- обеспечить начало оказания услуг здравоохранения с применением новых технологий в регионах, где такие услуги ранее не оказывались (гемодиализные центры, компьютерная томография, магнитно-резонансная томография и т.д.);

- привлечь в здравоохранения частные инвестиции в размере 2,5 млрд. тенге;

- создать 578 новых постоянных рабочих мест.

С целью выявления основных направлений совершенствования системы здравоохранения, за счет реализации ГЧП проектов в Казахстане, был проведен экспертный опрос. Состав экспертов был определен с учетом степени их информированности и участия в практической работе по вопросам ГЧП в системе здравоохранения.

Проведенный опрос был нацелен на выявление мнений экспертов по ряду вопросов, имеющих концептуальное значение ГЧП в системе здравоохранения. Ключевым фактором успешной организации ГЧП проектов в здравоохранении, является эффективность проводимых реформ, направленных на развитие данного направления.

Опрос выявил, что в большинстве случаев государственная политика, направленная на развитие ГЧП в здравоохранении, является недостаточно эффективной - 66%, 13% - посчитали политику неэффективной, и 21% - считают данную реформу удовлетворительной.

Далее, респондентам предстояло ответить, необходим ли отдельный орган, который будет заниматься всеми вопросами ГЧП в здравоохранении. Здесь интересно отметить, что большинство экспертов (53,8%) ответили - нет, 30,8% – за создание отдельного органа, 15,4% - затруднились ответить.

Особую значимость имеет уровень компетенций и знаний у государственных служащих, ответственных за сопровождение проектов ГЧП в сфере здравоохранения. Вопрос о компетенциях государственных органов за сопровождение проектов ГЧП в здравоохранении поднимался в ноябре 2019 года в рамках Международного форума ГЧП и остается актуальным в настоящее время.

Большинство респондентов – 69,2% отмечают низкий уровень знаний у государственных служащих, 23,1% – средний, 7,7% – высокий (рисунок 3).

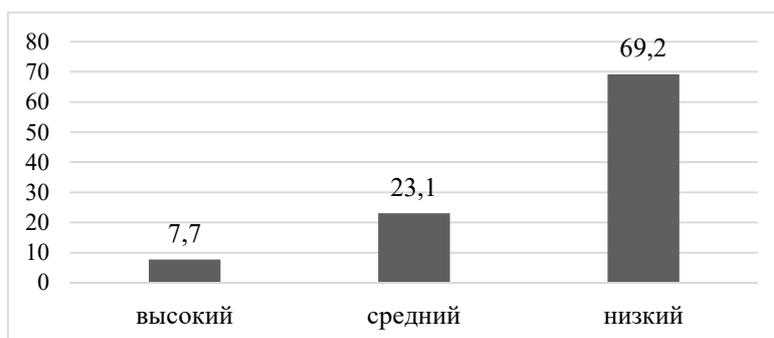


Рисунок 3. Уровень специальных компетенций и знаний ГЧП в системе здравоохранения у государственных органов, в %*

* Составлено авторами самостоятельно на основании исследований

Немаловажную роль играет уровень знаний и компетенций ГЧП в здравоохранении у частного сектора (рисунок 4).

Уровень знаний и компетенций представителей частного сектора эксперты оценили, как низкий - 53,8%. В свою очередь 46,2% отмечают, что частные партнеры имеют средний уровень знаний.

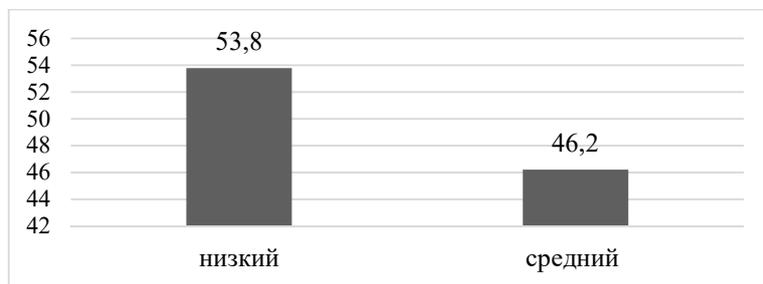


Рисунок 4. Уровень знаний и компетенций представителей частного сектора, в %*
*Составлено авторами самостоятельно на основании исследований

Для более подробного исследования была проведена экспертная оценка рейтинга исследования факторов влияния на развития ГЧП в здравоохранении. Исследование факторов применялось на основании методики российских ученых В.С. Нечаевой, И.Э. Чудиновой, Б.А. Нисан (метод экспертных оценок) [13, с 21-22].

На основе данной методики мы провели рейтинговую оценку рисков и преимуществ ГЧП в здравоохранении. По мнению экспертов, основными рисками для государственных структур при реализации ГЧП проектов являются: риск превышения долговых обязательств, риск банкротства. Наименьший риск для государства по результатам опроса является потеря на длительный срок контроля со стороны государства за объектом. Рейтинги рисков для государственного сектора и частного сектора приведены в таблице 1, рисунок 5.

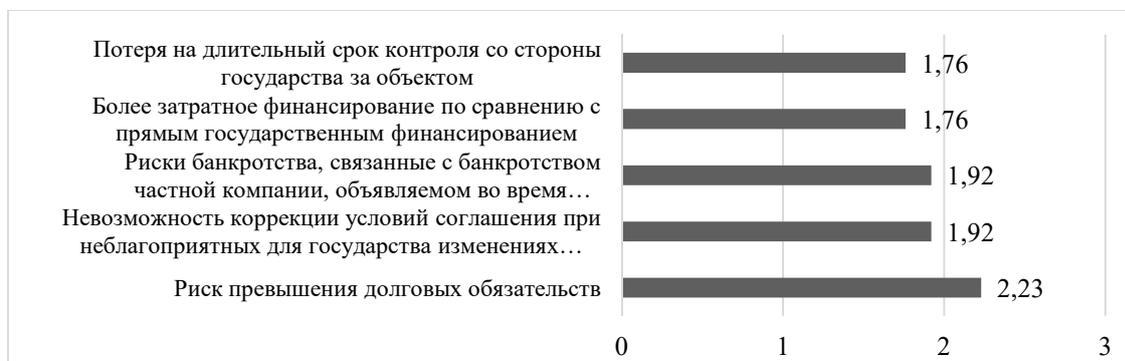


Рисунок 5. Рейтинги рисков для государственных структур при реализации ГЧП проектов в системе здравоохранения*
*Составлено авторами самостоятельно на основании исследований

Для частного сектора высокий уровень риска представлен отсутствием реальной ответственности государственных структур за реализацию проекта. Также представителями бизнес сообщества отмечено, что нормативно-правовая база не совсем отработана, ответственность государства за возмещение затрат минимальная, неравные условия с государственными предприятиями при возмещении затрат.

Таблица 1

Рейтинги рисков для бизнес-структур при реализации ГЧП проектов в системе здравоохранения*

Риски для бизнес-структур при реализации ГЧП проектов в системе здравоохранения	Баллы
1	2
Отсутствие реальной ответственности государственных структур за реализацию проекта	2,53
Сложность разрешения конфликтных ситуаций/споров с государственными структурами	2,46
Изменения законодательства	2,46

1	2
Финансовые потери	2,23
Расторжение контракта	2,23

* Составлено авторами самостоятельно на основании исследований

Критерии рейтинга преимуществ ГЧП в здравоохранении представлены на рисунке 6

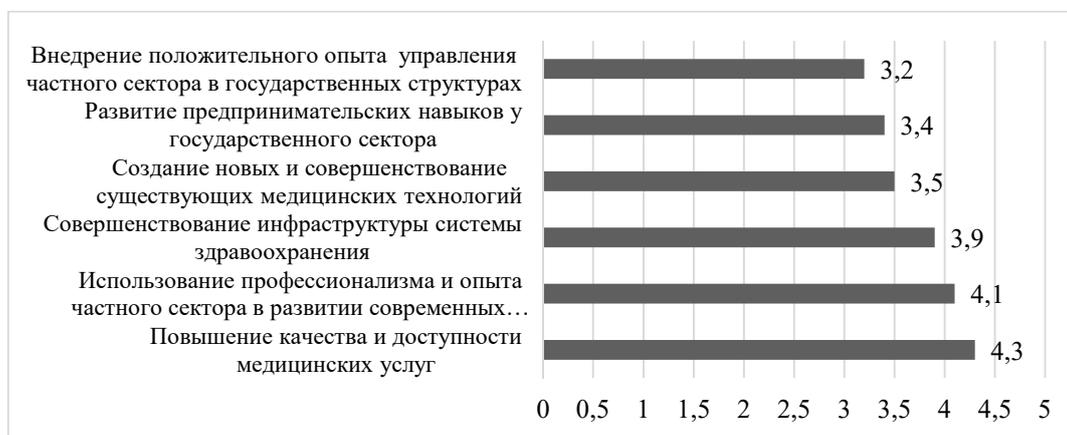


Рисунок 6. Рейтинг преимуществ ГЧП в системе здравоохранения*

* Составлено авторами самостоятельно на основании исследований

Заключение. Таким образом, развитие государственно-частного партнерства в системе здравоохранения будет способствовать повышению качества и доступности медицинских услуг, модернизации инфраструктуры медицинского сектора, развитию высокотехнологической медицинской помощи, привлечению инвестиции в отрасль здравоохранения, повышению качества жизни населения. В целях достижения результативности и эффективности государственно -частного партнерства в здравоохранении авторами были разработаны следующие практические рекомендации:

- формирование эффективной институциональной среды для взаимодействия частного бизнеса и органов государственного управления системы здравоохранения;
- внедрение современной методики оценки результативности и эффективности проектов ГЧП в системе здравоохранения;
- повышение квалификации государственных служащих и частного сектора по применению опыта ГЧП в системе здравоохранения;
- формирование системы мер по обеспечению социальной ответственности бизнеса за сохранение здоровья населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон Республики Казахстан. О государственно-частном партнерстве: принят 31 октября 2015 года, № 379-V. – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379>. 22.02.2019.
2. Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector / Joseph E. Stiglitz: W.W. Norton, 2000. – 823 p.
3. Arrow K.J. Uncertainty and the welfare economics of medical care / Kennet J. Arrow // American Economic Review, 1963. – Vol. 53. – P. 941-973.
4. Getzen T.E. Health Economics: Fundamentals and Flow of Funds. – NY.: John Wiley & Sons, 2012. – 464 p.
5. Popescu L.G. Analysis of National Health Strategy 2014-2020 // Theoretical and Applied Economics. – 2015. – Vol.22, № 4(605). – P. 177-188.
6. Утибаев Г.М. Административно-правовые аспекты управления здравоохранением в Республике Казахстан: монография. – Алматы: Санат, 1998. – 112 с.
7. Рахимбекова А.Е. Государственное регулирование и управление деятельности системы здравоохранения Республики Казахстан // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2014. – № 1. – С. 182-187.
8. Орынбасарова С.Е. Современное состояние и основные направления реформ системы здравоохранения в Казахстане // Вестник КазНУ. – 2010. – № 4(80). – С.24-33.

9. Рыскулова М.Р. Актуальные вопросы государственного управления системы здравоохранения Казахстана / М. Р. Рыскулова // Вестник Национальной академии наук Республики Казахстан, 2017. – № 4. – С.8-17.
10. Талимова Г.У., Таубаев А.А., Малелов Н.Т., Аkenов С.Ш. Сравнительный анализ функционирования квазигосударственных институтов государственно-частного партнерства в Казахстане // Вестник Казахского университета экономики, финансов и международной торговли, 2021. – №4(45). – С. 37-43.
11. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении государственной программы развития здравоохранения «Денсаулық» на 2016-2019 годы: утв. 15 октября 2018 год, № 634». – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000634>. 18.02.2019.
12. Обзор казахстанской системы здравоохранения. Материалы коллегии МЗ РК от 01.03.2021 г. – <http://hls.kz/wp-content/uploads/2021/03/ННЦООИ>
13. Нечаев В.С., Чудинова И.Э., Нисан Б.А. К вопросу об экспертной оценке организационных аспектов государственно-частного партнерства в здравоохранении // Социология медицины. – 2012. – № 1(20). – С. 21-23.

REFERENCES

1. Zakon Respubliki Kazahstan. O gosudarstvenno-chastnom partnerstve: prinjat 31 oktjabrja 2015 goda, №379-V. – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000379>. 22.02.2019 [in Russian].
2. Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector / Joseph E. Stiglitz: W.W. Norton, 2000. – 823 p.
3. Arrow K.J. Uncertainty and the welfare economics of medical care / Kennet J. Arrow // American Economic Review, 1963. – Vol. 53. – P. 941-973.
4. Getzen T.E. Health Economics: Fundamentals and Flow of Funds. – NY.: John Wiley & Sons, 2012. – 464 p.
5. Popescu L.G. Analysis of National Health Strategy 2014-2020 // Theoretical and Applied Economics. – 2015. – Vol.22, № 4(605). – P. 177-188.
6. Utibaev G.M. Administrativno-pravovye aspekty upravlenija zdavoohraneniem v Respublike Kazahstan [Administrative and legal aspects of healthcare management in the Republic of Kazakhstan] monografija. – Almaty: Sanat, 1998. – 112 s. [in Russian].
7. Rahimbekova A.E. Gosudarstvennoe regulirovanie i upravlenie dejatel'nosti sistemy zdavoohranenija Respubliki Kazahstan [State regulation and management of the healthcare system of the Republic of Kazakhstan] // Aktual'nye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk. – 2014. – № 1. – S. 182-187 [in Russian].
8. Orynbasarova S.E. Sovremennoe sostojanie i osnovnye napravlenija reform sistemy zdavoohranenija v Kazahstane [The current state and main directions of health care system reforms in Kazakhstan] // Vestnik KazNU. – 2010. – № 4(80). – S. 24-33 [in Russian].
9. Ryskulova M.R. Aktual'nye voprosy gosudarstvennogo upravlenija sistemy zdavoohranenija Kazahstana [Topical issues of public administration of the health care system of Kazakhstan] / M.R. Ryskulova // Vestnik Nacional'noj akademii nauk Respubliki Kazahstan, 2017. – № 4. – S. 8-17 [in Russian].
10. Talimova G.U., Taubaev A.A., Malelov N.T., Akenov S.Sh. Sravnitel'nyj analiz funkcionirovanija kvazigosudarstvennyh institutov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v Kazahstane [Comparative analysis of the functioning of quasi-state institutions of public-private partnership in Kazakhstan] // Vestnik Kazahskogo universiteta jekonomiki, finansov i mezhdunarodnoj trgovli, 2021. – № 4(45). – S. 37-43 [in Russian].
11. Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Kazahstan. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy razvitija zdavoohranenija «Densaulyk» na 2016-2019 gody: utv. 15 oktjabrja 2018 god, №634. – <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000634>. 18.02.2019 [in Russian].
12. Obzor kazahstanskoj sistemy zdavoohranenija. Materialy kollegii MZ RK ot 01.03.2021g. – <http://hls.kz/wp-content/uploads/2021/03/NNCOOI> [in Russian].
13. Nechaev V.S., Chudinova I.Je., Nisan B.A. K voprosu ob jekspertnoj ocenke organizacionnyh aspektov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v zdavoohranenii [On the issue of expert assessment of the organizational aspects of public-private partnership in healthcare] // Sociologija mediciny. – 2012. – № 1(20). – S. 21-23 [in Russian].

Лукпанова Ж.О., Тынгишева А.М.

**ҚАЗАҚСТАННЫҢ ДЕНСАУЛЫҚ САҚТАУ САЛАСЫНДАҒЫ
МЕМЛЕКЕТТІК-ЖЕКЕШЕЛІК ӘРІПТЕСТІКТІ ДАМУ БАҒЫТТАРЫ**

Аннотация

Мақала денсаулық сақтау жүйесіндегі мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктің (МЖӘ) тиімділігін сараптамалық сауалнама арқылы зерттеуге арналған. Сараптамалық сауалнама нәтижелері бойынша денсаулық сақтау жүйесінде мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктің дамуы проблемалары анықталды. Авторлар денсаулық сақтауды мемлекеттік басқару тиімділігін арттыру құралы ретінде мемлекеттік-жекеменшік әріптестікті одан әрі дамытуды ынталандыру бойынша практикалық ұсыныстарды негіздеді.

Зерттеу барысында жеке бизнес пен денсаулық сақтауды мемлекеттік басқару органдарының өзара іс-қимылы үшін тиімді институционалдық ортаны қалыптастыру мүмкіндіктеріне талдау жасалды. Денсаулық сақтау жүйесінде мемлекеттік-жекеменшік әріптестік жобаларының тиімділігін бағалаудың қазіргі заманғы әдістемесін енгізу мәселелері талданды.

Сондай-ақ, авторлар тиісті жобалардың ақпараттық ашықтығын қамтамасыз ету мәселелерін, оларды іске асыру кезінде тәуекелдерді басқару жүйесін қалыптастыру тәсілдерін; мемлекеттік қызметшілердің біліктілігін арттыру және осы салада жеке сектор өкілдерін мемлекеттік ынталандыру қажеттілігін; сондай-ақ бизнестің әлеуметтік жауапкершілігін мемлекеттік ынталандыру қажеттілігін қарастырды.

Зерттеу барысында алынған ғылыми нәтижелер денсаулық сақтау жүйесіндегі мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктің артықшылықтарын, сондай-ақ медициналық қызметтердің сапасы мен қолжетімділігін арттырудағы мемлекеттік-жекеменшік әріптестіктің кең мүмкіндіктерін және тұтастай алғанда денсаулық сақтау жүйесінің инфрақұрылымын жетілдіру мүмкіндіктерін анықтауға мүмкіндік берді.

Lukpanova Zh., Tyngisheva A.

**DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
IN HEALTHCARE OF KAZAKHSTAN**

Annotation

The article is devoted to the study of the effectiveness of public-private partnerships in the health care system, through an expert survey. Based on the results of an expert survey, problems of the development of PPP in the healthcare system were identified. The authors substantiated practical recommendations for stimulating the further development of public-private partnerships as a tool for improving the efficiency of public administration of the healthcare system in the Republic of Kazakhstan.

In the course of the study, the possibilities of forming an effective institutional environment for the interaction of private business and public health authorities are analyzed. The issues of the introduction of modern methods of evaluating the effectiveness of public-private partnership projects in the healthcare system are analyzed.

The authors also considered the issues of ensuring information openness of relevant projects, ways to form a risk management system during their implementation; the need for advanced training of civil servants and state incentives for private sector representatives in this area; as well as the need for state incentives for social responsibility of business.

