

ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КЫРГЫЗСТАНЕ

М.К. Кунакунов

Дана краткая динамика инфраструктурных отраслей Кыргызской Республики. Показана необходимость повсеместного внедрения государственно-частного партнерства в стране.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство; инвестиции; инфраструктурные отрасли.

Кыргызстан на протяжении многих лет испытывает “инфраструктурный дефицит”, выражающийся в плачевном состоянии дорог, больниц, школ, детских садов, административных зданий, энергетики, систем водо- и теплоснабжения и других объектов инфраструктуры. Одним из показателей качества инфраструктуры является глобальный индекс конкурентоспособности стран. Так, среди 133 стран мира по степени конкурентоспособности экономики Кыргызстан занимает 123-е место. Что касается инфраструктуры, то Кыргызстан занимает 112-е место по качеству инфраструктуры в целом, 127-е – по качеству транспортной инфраструктуры, 125-е – по качеству линий элект-

ропередач, 92-е место по качеству телефонных линий.

Низкое качество инфраструктуры, в свою очередь, ложится тяжелым бременем на общество, выражающемся в его низкой производительности и конкурентоспособности, низком качестве жизни населения.

На сегодня государственный бюджет не справляется с задачей своевременного и полноценного финансирования объектов инфраструктуры. Частные инвестиции в объекты инфраструктуры, привлекаемые на основе государственно-частного партнерства (ГЧП), могут стать значительным подспорьем государству. Учитывая критическое

состояние инфраструктуры и неспособность государственного бюджета по ее финансированию, считаем развитие ГЧП в Кыргызстане жизненно важной необходимостью.

В Кыргызстане первые упоминания о ГЧП появились в Стратегии развития страны на 2008–2011 гг.

11 мая 2009 г. можно считать датой рождения ГЧП в Кыргызстане. В этот день был принят закон о ГЧП, однако он явно не соответствует основным критериям. Среди множества несоответствий можно назвать такие, как отсутствие четких и ясных правил конкурсного отбора, обязательных условий соглашений, описания моделей ГЧП, порядка распределения рисков и мн. др. Интересно, что закон предусматривает возможность проведения прямых переговоров, что неприемлемо в международной практике.

В Кыргызстане существует много возможностей для применения ГЧП. Такими проектами могут стать строительство и эксплуатация автомагистралей, реконструкция и обновление инфраструктуры энергетической отрасли, строительство мусороперерабатывающих заводов, строительство или реконструкция больниц.

Потребность в инвестициях в инфраструктуру и их финансирование, является важнейшим условием существования ГЧП В Кыргызстане.

Таблица 1 – Инвестиции в инфраструктуру некоторых стран (в процентах от ВВП) [1]

Менее 4 %	4–7 %	Более 7 %
Камбоджа	Индия	Китай
Индонезия	Индонезия	Таиланд
Кыргызская Республика	Лаос	Вьетнам
Пакистан	Монголия	
Филиппины		

Качественная инфраструктура важна для обеспечения экономического развития и сокращения бедности в странах с переходной экономикой, таких как Кыргызстан. Экономический рост сдерживается недостаточным объемом и качеством инфраструктурных услуг, что выражается в нехватке электроэнергии, дорожных пробках, высоких транспортных издержках и других инфраструктурных проблемах. Эти проблемы затрудняют участие страны в международных производственных сетях и системах снабжения, действующих в Азии. В таблице 1 указаны объемы прошлых инвестиций в инфраструктуру некоторых стран региона. Существует тесная связь между расходами на инфра-

структуру и экономическим ростом, что видно на примере Китая, который опережает все остальные страны по объемам инвестиций и темпам развития.

Как правило, страны переходного периода должны расходовать на развитие инфраструктуры не менее 6 % от их ВВП. Кыргызстан достиг этого уровня только в 2006 г., и то благодаря росту инвестиций в телекоммуникационную отрасль [1].

Учитывая важность энергетической отрасли для экономики страны, доля инвестиций в ее развитие, составляющая менее 1 % от ВВП, оценивается как крайне низкая

ВВП Кыргызстана в 2010 г. составлял примерно 5 млрд долл. США. Если применить правило о 6-процентном соотношении, то годовые инвестиции в инфраструктуру должны быть увеличены на 300 млн долл. США, или почти в два раза. Эти потребности ни в коей мере не могут быть удовлетворены за счет бюджетных средств или официальной помощи в целях развития. Необходимо привлекать дополнительные источники финансирования, в частности иностранный и отечественный частный капитал. Государственно-частное партнерство оказалось эффективным средством достижения этой цели. Однако Кыргызстан не единственная страна, желающая привлечь частный сектор в развитие инфраструктуры. Учитывая интенсивную глобальную конкуренцию за капитал, необходимо создать такую основу ГЧП, которая будет привлекать частные инвестиции, основываясь на принципах законности, справедливости, прозрачности, предсказуемости и честной конкуренции. Для развития ГЧП в Кыргызстане необходимы две основные цели: 1 – создание благоприятных условий для участия частного сектора в развитии инфраструктуры (т. е. принятие всех мер, необходимых для привлечения частных инвесторов); 2 – обеспечение последовательного подхода к подготовке и реализации проектов ГЧП во всех отраслях инфраструктуры.

В таблице 2 показаны основные особенные условия, характерные только Кыргызстана, и компоненты, необходимые для привлечения инвесторов.

Как видно из таблицы 2, политическая и правовая стабильность являются важнейшими условиями развития ГЧП.

Для реализации частных инвестиций в инфраструктуру, необходимо проводить всестороннюю и последовательную политику и создать четкую и предсказуемую правовую основу, регулирующую деятельность инвесторов по финансированию, реализации и эксплуатации проектов ГЧП. Как показывает международная практика, успех или провал таких проектов зависит от нескольких факторов. Провал наиболее вероятен в тех случаях, когда от-

Таблица 2 – Основные условия развития ГЧП в КР

Условия	Компонент
Политическая стабильность	Политика развития ГЧП и основные положения и ее реализации
Правовая стабильность	Закон о ГЧП
Эффективная институциональная основа	Система институтов ГЧП
Справедливое распределение рисков	Основные положения об управлении рисками
Адекватное регулирование	Первоначально регулирование посредством контракта, затем независимыми регуляторными органами
Полное покрытие затрат	Установление тарифов и механизмов их регулирования, с прямыми государственными дотациями (если необходимо)
Структура привлекательных проектов ГЧП	Подготовка и реализация пилотных проектов для запуска процесса

существует ясное и четкое определение ответственности государства за развитие ГЧП, процедуры отбора частных партнеров или содержания договора ГЧП, или когда незапрашиваемые проектные предложения от частных инвесторов реализуются посредством прямых переговоров.

По данным Министерства финансов за отчетный период 2011 г. фактически освоено 38,7 млрд сом. инвестиций в основной капитал. Общий объем валовой продукции строительства за январь–декабрь 2011 г. составил 35,1 млрд сом. с темпом роста на 6,3 % (подъем на 10,8 % в январе–декабре 2010 г.). За январь–июнь 2011 г. уровень освоения инвестиций в основной капитал Кыргызстана за счет всех источников финансирования возрос на 2,7 %, по сравнению с соответствующим периодом прошлого года рост на 16,4 % в январе–июне 2010 г. Как известно, за отчетный период фактически освоено 13180,6 млн сом. инвестиций в основной капитал.

Важно заметить, что в структуре инвестиций в основной капитал по формам собственности преобладает частная, что свидетельствует об активном участии частного сектора на этом рынке (рисунки 1, 2).

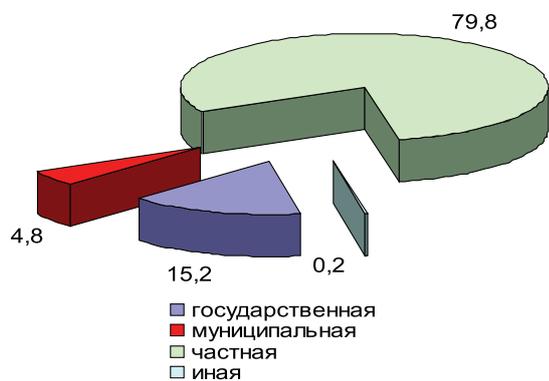


Рисунок 1 – Инвестиции в основной капитал по формам собственности 2010 г. [2]

С 2009 по 2011 г. годовой размер инвестиций в инфраструктуру колебался в пределах от 3,5 до 5,6 млрд сом. При этом доля бюджетного финансирования сектора была равна 16 %, самих предприятий инфраструктуры – 41%, средств внешней помощи – 38 %, прямых иностранных инвестиций – 5 % [2]. В программе государственных инвестиций отражено распределение государственных инвестиций по курирующим этим отрасли ведомствам.

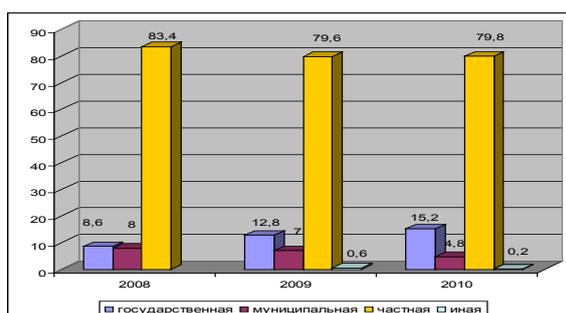


Рисунок 2 – Инвестиции в основной капитал по формам собственности 2008–2010 гг. [2]

Все большее значение в транспортной инфраструктуре приходится на автомобильные дороги. Так, по результатам аудита торговли в Кыргызстане за 2010 г. около 87 % грузовых перевозок осуществлялось безрельсовым наземным транспортом и 13 % приходилось на долю железнодорожных перевозок. На данный момент ситуация также складывается в пользу автомобильного транспорта. В 2011 г. доля автомобильного транспорта в общем объеме грузоперевозок составляла около 93 %, тогда как доля железнодорожного транспорта – лишь 6 %, доля воздушного транспорта была меньше 1 % (рисунок 3).

В большинстве случаев, автомобильный транспорт является единственным транспортным средством обеспечения связи между различными регионами. Общая протяженность транспортных

коридоров Кыргызской Республики составляет 2242 км, из них 502 км находится в хорошем состоянии, 133 км – в удовлетворительном, 250 км – в неудовлетворительном и 1357 км находятся в плохом и очень плохом состоянии. В настоящее время из 2231 км охвачено реабилитацией лишь 717 км. Так как основная часть транспортных коридоров находится в плачевном состоянии, все это приводит к удорожанию себестоимости перевозимых товаров, поскольку увеличиваются эксплуатационные расходы при перевозке – затраты на топливо и запасные части, увеличивается время следования в пути.

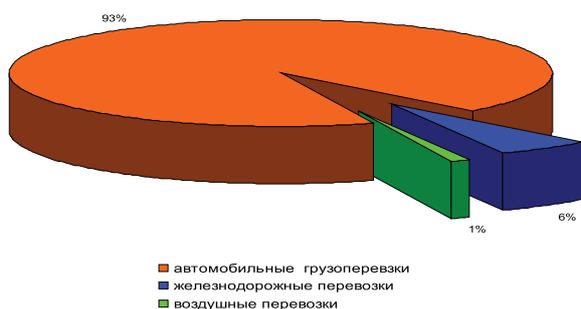


Рисунок 3 – Соотношение грузовых перевозок по видам транспорта [2]

В связи с тем, что расходы по эксплуатации автотранспорта оказывают серьезное воздействие на затраты и конечную стоимость продукции, традиционные подходы и понятия “дорожные затраты” требуют кардинального пересмотра и должны трактоваться гораздо шире, с учетом затрат, понесенных пользователями дорожной сети, на долю которых ложится максимальная часть расходов при ухудшении состояния дорог. Новая система управления сетью автомобильных дорог должна предусматривать осуществление единого подхода, основанного на разделении политической роли министерства транспорта и коммуникаций от хозяйствующих функций по управлению дорожным хозяйством путем институциональных изменений и осуществления акционирования дорожных предприятий.

Особого внимания требует подсектор железной дороги. Кыргызская железнодорожная сеть относительно мала и имеет протяженность 428 км, из которых 320 км составляют одноколейные пути. Железнодорожного сообщения между Северным и Южным регионами страны нет. Благодаря небольшой нагрузке, состояние железных дорог является удовлетворительным, однако на некоторых участках железной дороги шпалы находятся в плохом состоянии. Результаты недавнего исследования грузовых транспортно-экспедиционных предприятий, проведенного по поручению Всемирного банка с целью оценки функционирования желез-

нодорожного сектора в Кыргызстане, указывают на следующие проблемы, связанные с железнодорожными перевозками: коррупция и сложные таможенные процедуры, высокие тарифы на услуги низкого качества, устаревший и недостаточный подвижной состав, отсутствие центров логистики и отсутствие конкуренции.

Важнейшей составной частью производственной и социальной инфраструктуры является гражданская авиация Кыргызской Республики, а ее эффективное и устойчивое развитие и функционирование – необходимое условие обеспечения национальной безопасности, устойчивого экономического роста и повышения уровня жизни населения. Состояние аэропортов и аэродромов в Кыргызской Республике также требует повышенного внимания государства. На сегодняшнем этапе их функционирования практически все они испытывают нужду в финансовой подпитке.

Отрасль телекоммуникаций, являясь исключительно важной составляющей для экономики страны, в последние годы демонстрировала положительную динамику развития на 20 % в год. Это единственный из инфраструктурных секторов, где наблюдается относительно активное участие частного сектора. Согласно базе данных Всемирного банка об участии частного сектора в инфраструктурных отраслях на период с 2001 по 2011 г., общий объем инвестиций частного сектора в отрасль телекоммуникаций составил 153 млн долл. США.

Следует отметить, что ускоренными темпами происходит расширение сети международной и междугородной связи. Рост налоговых доходов от услуг связи обеспечивался, в основном, за счет роста пользователей сотовой связи и расширения интернет-услуг. Доходы операторов связи увеличивались ежегодно в среднем на 25 %. В 2011 г. количество абонентов фиксированной связи по сравнению с 2001 г. увеличилось на 20 % и составляет 466806 абонентов, количество абонентов мобильной связи увеличилось за аналогичный период более чем в 42 раза.

Нефтегазодобывающую отрасль Кыргызской Республики представляет акционерное общество “Кыргызнефтегаз”. Все нефтегазовые месторождения были открыты более 70 лет назад, находятся на поздней стадии разработки и выработаны почти на 70 %. Из оставшихся запасов нефти 80 % являются трудноизвлекаемыми. Их отработка требует дополнительных затрат и применения специальных технологий. Фонд эксплуатационных скважин АО “Кыргызнефтегаз” сформирован в основном из скважин бурения 60–70-х гг. Самые новые нефтяные скважины, пробуренные в 1992 г., уже имеют

амортизацию в 30 %. Естественное снижение объемов добычи за счет всех этих факторов составляет 5 тыс. т нефти ежегодно. Объем добычи снизился со 142,7 тыс. т в 1991 г. до 68,2 тыс. т в 2011 г.

Уровень добычи природного газа снижается вследствие выработки месторождений, износа оборудования, а также из-за отсутствия финансирования. В 2010 г. было добыто 19,4 млн куб. м газа, в 2011 г. – 14,9 млн куб. м. По прогнозу, в 2013 г. и далее планируется добывать по 25 млн куб. м газа ежегодно. Для увеличения добычи нефти и газа до планируемых объемов потребуется 868,7 млн сом. Выполнение этих работ предусмотрено с привлечением иностранных инвестиций, при этом за счет собственных средств АО “Кыргызнефтегаз” намерено ежегодно выделять до 120 млн сом.

Основные активы ОАО “Кыргызгаз” эксплуатируются в течение 30–35 лет и изношены более чем на 70 %. Анализ состояния газопроводов и характер повреждений показывают, что основная часть их не подлежит восстановлению и требует замены. Низкое техническое состояние газопроводов приводит к потерям природного газа, которые ежегодно составляют порядка 14–15 % от объема поступлений в республику.

Финансово-экономическое состояние ОАО “Кыргызгаз” характеризуется большими объемами дебиторской задолженности перед поставщиками природного газа и одновременно с кредиторской задолженности со стороны бюджетных организаций и населения. Из-за этого отсутствуют средства для восстановления полноценного функциониро-

вания магистрального газопровода, распределительных сетей среднего и низкого давления, которые требуют значительных инвестиций.

Все перечисленные выше отрасли являются объектами ГЧП в стране. Учитывая мировой опыт, необходимо отметить, что либерализация механизма ценообразования позволит избежать возможного провала концепции государственно-частного партнерства. Кроме того, проведение подготовительных работ на высоком уровне и четкое осуществление мероприятий по реализации проектов ГЧП являются залогом успеха в этом деле.

Таким образом, процесс внедрения механизма привлечения частных инвесторов к финансированию, строительству, реконструкции, эксплуатации и содержания объектов инфраструктуры находится на зачаточном этапе и требует повышенной степени внимания к ее осуществлению. Это, в свою очередь, должно положительно отразиться на увеличении объемов инвестиций в инфраструктурные отрасли и улучшении эффективности деятельности инфраструктурных предприятий.

Литература

1. В. Бохун. Роль государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры Кыргызстана. Проект Азиатского банка развития по улучшению инвестиционной среды в Кыргызстане / В. Бохун. Режим доступа: <http://www.for.kg/news-131618-ru.html> па
2. Кыргызстан в цифрах: стат. сборник. Бишкек: Нацстатком КР, 2011. 345 с.