

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС > Бизнес и власть

Почему государственно-частное партнерство не работает в Кыргызстане?



Гульнара Каликова

«Разговоров много, а закон не работает, проектов нет» - реакция многих государственных служащих и представителей бизнеса когда речь заходит о государственно-частном партнерстве (ГЧП) в Кыргызстане. Почему сложилось такое мнение? Нужно ли его менять?

ГЧП - долгосрочное (до 50 лет) соглашение между государственным (включающим государственные и муниципальные органы и организации) и частным партнером (юридические лица и индивидуальные предприниматели) о реализации частным партнером проектов по проектированию, строительству, реконструкции, управлению государственными и муниципальными объектами - дорогами, аэропортами, вокзалами, больницами, спортивными сооружениями и многими другими инфраструктурными объектами.

Кратко о ситуации с ГЧП в Кыргызстане

Законодательство: Закон о ГЧП вступил в силу в 2012 году. С учетом опыта первых проектов ГЧП, Правительство КР подготовило новый закон о ГЧП, значительно упрощающий и сокращающий процесс подготовки проектов ГЧП. В мае 2018 Жогорку Кенеш КР рассмотрел проект нового закона в первом чтении, дальнейшее рассмотрение запланировано на осень этого года.

Политика: В 2016 году Правительство приняло Программу развития ГЧП в КР на 2016 – 2021 годы. ГЧП упоминается во многих государственных, отраслевых и муниципальных

стратегиях и программах как инструмент повышения эффективности управления государственным и муниципальным имуществом.

Государственное управление: Вопросами ГЧП занимаются три государственных органа: Министерство экономики КР (политика в сфере ГЧП), Министерство финансов КР (управление рисками в проектах ГЧП) и Агентство по продвижению и защите инвестиций при Правительстве КР (содействие в подготовке и реализации проектов ГЧП). В некоторых отраслевых государственных и муниципальных органах имеются специалисты по ГЧП.

Практика: Практика в сфере ГЧП пока в зачаточном состоянии. На сегодня подписано два соглашения по проектам ГЧП – создание центров гемодиализа и реконструкция кинотеатра. На стадии подготовки (разработки ТЭО) проекты в сфере городского общественного транспорта, парковок, детских садов, строительство таможенного логистического центра, строительство объездной дороги, создание центров компьютерной томографии и другие.

ГЧП – инструмент, используемый многими странами для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру и повышения эффективности управления инфраструктурными объектами. Кыргызстан предпринял ряд шагов для внедрения ГЧП, но запуск проектов ГЧП идет с трудом, заинтересованность в реальных проектах со стороны государственных органов и бизнеса низкая.

Проблемы инфраструктуры

Говоря о проблемах с инфраструктурой в Кыргызстане, мы в первую очередь подразумеваем дороги, значительное количество которых не соответствует стандартам, а также активы в секторе энергетики, изношенность которых влечет огромные технические и финансовые потери. В критическом состоянии находятся системы ирригации, водо и тепло снабжения. Государство не успевает удовлетворять потребности населения в новых школах (во многих школах дети учатся в три смены), в детских садах (которыми охвачено не более 25% детей дошкольного возраста). Без улучшения инфраструктуры невозможно повысить качество жизни людей и улучшить экономическое положение Кыргызстана в целом. Чем выше качество инфраструктуры, тем легче и комфортнее жить и работать, тем эффективнее вести любую экономическую деятельность.

Перечень государственных инфраструктурных объектов, требующих ремонта, строительства и эффективного управления огромен. Приватизация большинства из этих объектов запрещена, а обязанность по их содержанию и управлению лежит на государстве. Бюджетных средств на содержание инфраструктурных объектов недостаточно, к тому же эффективность управления в государственных предприятиях и акционерных обществах, управляющих инфраструктурными объектами, падает. Так, на ноябрь 2017 года из 99 государственных предприятий, прибыльными являлись 47, из которых 85% всей прибыли приносили 6 госпредприятий. Из 35 функционирующих акционерных обществ (АО), прибыльными являлись 20, из которых 86% прибыли приносили 5 АО (из публичных отчетов Правительства КР и постановления Жогорку Кенеша КР по вопросам эффективности управления государственной собственностью КР).

Качество государственной инфраструктуры зависит не только от объёмов инвестиций, но и от эффективности управления государственным имуществом.

Как государство повышает эффективность управления госимуществом?

Первое направление (см рисунок 1, левый вектор) – это работа внутри государственного сектора (государственные предприятия, акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью с государственными акциями / долями участия) без привлечения частного сектора. Государство проводит реорганизации и реструктуризации государственных предприятий и учреждений, создает акционерные общества, разрабатывает требования к руководителям предприятий, к членам советов директоров, определяет требования к отчетности и вводит ряд других мер. В 2015 году Правительство КР приняло Концепцию реформирования системы управления государственным имуществом в КР, предусматривающую, помимо прочего, реформирование государственных органов, введение стратегического планирования, создание национальных холдингов и многое другое. Работая в данном направлении, государство преследует цель повысить эффективность работы государственных компаний.

Рисунок 1.



Второе направление (см рисунок 1, правый вектор) – приватизация или отчуждение государственных активов в собственность частных лиц. В Кыргызстане прошло несколько этапов приватизации, обусловленных разными причинами, среди которых создание рыночных отношений и конкурентной экономики, пополнение бюджета, сокращение бюджетных расходов за счет избавления от обременительных для государства объектов, привлечение инвестиций в государственный сектор. В целом, процесс масштабной приватизации в Кыргызстане, ставящей целью создание рынка, завершен. В последних этапах приватизации (2015) акценты сместились на оптимизацию структуры госсобственности и повышение эффективности ее управления.

Есть еще одно направление (средний вектор на рисунке 1) – взаимодействие государства с частными компаниями. Формами такого взаимодействия являются:

- передача в аренду государственного недвижимого и движимого имущества;
- государственная закупка товаров / услуг;
- передача в доверительное управление гос акций/долей участия и госпредприятий как имущественных комплексов;
- ГЧП – привлечение частного сектора к проектированию, строительству и управлению государственными или муниципальными объектами или к оказанию государственных или муниципальных услуг.

Рассмотрим названные виды взаимодействия государства и частного сектора подробнее.

Передача в аренду государственного недвижимого и движимого имущества – широко используемый механизм, с помощью которого государство повышает эффективность использования государственных и муниципальных недвижимых и движимых активов. В Кыргызстане ежегодно заключаются несколько тысяч договоров аренды госимущества, подавляющая часть которых – это аренда помещений на срок не более одного года. Аренда помещений на более длительный срок (срок аренды допускается до 10 лет) с условиями реконструкции или капитального ремонта существует, но такой вид аренды на сегодня мало востребован частным сектором. Среди бизнеса практически нет желающих вносить капитальные вложения в госимущество, так как типовой договор аренды не гарантирует защиту ни инвесторов, ни их инвестиций.

Государственная закупка - наиболее распространенная и отработанная в Кыргызстане форма взаимодействия государства и частного сектора. Госзакупка безусловно повышает эффективность работы государственных заказчиков, делает процесс закупок прозрачным, снижает уровень коррупции. С каждым годом механизм госзакупки набирает обороты, в 2015 году через госзакупки было приобретено товаров и услуг на сумму в 43,5 млрд сомов. В то же время госзакупка имеет свои ограничения, она рассчитана на разовые операции и привязана к сроку бюджетного планирования (до года или до трех лет). На практике, более 90% госзакупок заключается на срок не более одного года и не требуют капитальных вложений от поставщиков товаров и услуг. Система закупок ориентирована, в основном, на самое дешевое (но не самое качественно) предложение.

Доверительное управление государственным имуществом – при доверительном управлении Фонд по управлению государственным имуществом КР привлекает частные компании к управлению государственными акциями / долями участия или имущественным комплексом государственного предприятия сроком до пяти лет. Новый Закон о доверительном управлении государственным имуществом принят в мае 2018 года, прецедентов по доверительному управлению государственным имуществом пока нет. Сегодня неясно найдутся ли частные компании, готовые стать доверительными управляющими, так как требования к ним (например, наличие страховки, гарантийного обеспечения, залога, финансовое состояние и много другое) довольно высокие. Только на практике станет ясно будет ли частный сектор заинтересован в такой форме взаимодействия с государством.

ГЧП - также как и в аренде, госзакупках и доверительном управлении, ГЧП не предполагает передачу государственной собственности в руки частного сектора и основывается на договоре между государством и частным сектором. Но в отличие от

аренды, госзакупок и доверительного управления, ГЧП предполагает долгосрочные (до 50 лет) отношения с государством и возможность привлечения частных инвестиций (капитальных вложений) в проектирование, строительство и управление государственными / муниципальными инфраструктурными объектами. Как уже было отмечено выше, практика ГЧП в Кыргызстане пока в зачаточном состоянии.

Как относятся к ГЧП государственные служащие?

Большинство государственных служащих в Кыргызстане ГЧП с опаской относятся к ГЧП, оно пугает их своим сложным и длительным процессом подготовки. Процесс подготовки проекта ГЧП действительно непростой и продолжительный. Для наглядности рассмотрим эту ситуацию на примере.

Если государство захочет применить модель ГЧП к автовокзалу, то, прежде всего, государству придется ставить комплекс задач и искать комплексные решения. То есть необходимо решать не только вопросы реконструкции зданий и подъездных путей, но и производить расчеты текущего и будущего пассажиропотока, определять маршруты движения, доступность для населения, тарифы на проезд, новые технологии и множество других вопросов. Ответы на эти вопросы можно найти лишь при условии детального исследования (как правило, это технико-экономическое обоснование или ТЭО). Такое исследование может сделать сам государственный партнер, но поскольку вопросы довольно сложные, желательно для подготовки привлечь квалифицированных экспертов. Тщательное исследование необходимо, чтобы в конечном итоге прийти к правильной постановке задач по реконструкции и качественному управлению автовокзалом перед частным партнером. Процесс подготовки исследования (ТЭО) может занять несколько месяцев. Процесс проведения тендера не менее сложный. Он требует подготовки тендерных документов и соглашения о ГЧП, ведения переговоров с потенциальными частными партнерами, отбор победителей и подписание соглашения. В итоге, весь процесс подготовки может занять не менее девяти месяцев, а может и больше. Опыт других стран показывает, что подготовка одного проекта ГЧП в среднем занимает полтора года.

В результате, слишком сложный комплекс задач и слишком долгий процесс подготовки и проведения тендера не являются привлекательными для государственных служащих в Кыргызстане. Не привлекательным ГЧП является и для руководителей государственных компаний, не желающих отдавать управление в частные руки.

Интересует ли ГЧП предпринимателей?

Да, предпринимателей Кыргызстана интересует ГЧП, но они воспринимают его с недоверием. Работа с государством слишком рискованна. Рисков много – политические (наличие или отсутствие политической поддержки проекта), экономические (уровень доходности проекта), экологические (степень воздействия на окружающую среду), социальные (поддержка либо противодействие населения) и многие другие. Но на сегодня наибольшую озабоченность вызывают политические риски. Мало кто верит, что государство защитит инвестиции частного партнера, особенно в условиях частой

сменяемости чиновников. Кроме того, отпугивают процедуры, воспринимаемые как долгие и требующие множества согласований.

Так нужно ли ГЧП Кыргызстану?

Несмотря на все сомнения и сложности, государственно-частное партнерство необходимо Кыргызстану. На сегодня это единственный инструмент, с помощью которого государство может привлечь долгосрочные частные инвестиции в инфраструктуру. ГЧП может также повысить эффективность управления инфраструктурой за счет опыта и знаний частного сектора.

На сегодня в Кыргызстане подписано только 2 соглашения о ГЧП, в то время как в России реализуются уже более 2000 проектов ГЧП, в Казахстане более 800. Опыт по проектам ГЧП (как положительный, так и отрицательный) накоплен во многих странах. Для системного развития ГЧП в Кыргызстане "придумывать велосипед" не нужно, мировой опыт предлагает десятки решений, которые можно разумно и с учетом местных особенностей использовать в нашей стране. И, конечно же, нужна простая и ясная программа действий и принятие решений. О том, какие решения нужны Кыргызстану будет сказано в следующей статье.

2018-08-29 14:16:57



[На главную](#)

Поделись реакцией: Муж. Жен.



Комментарии

Комментарии в Выходные дни и ночное время (с 18.00 до 9.00 по Бишкеку) будут опубликованы после проверки модератором.

Для добавления комментария необходимо быть нашим подписчиком

© АКИpress – 2010 - 2018

Материалы, размещенные на сайте, предназначены только для персонального пользования.

Перепечатка материалов только по согласованию с редакцией.

Редакция может публиковать материалы, не разделяя точку зрения автора.