

Сулайманова М.А.

**ФИЗИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОРОДОВ: ИНВЕСТИЦИИ В
ИНФРАСТРУКТУРУ И МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ**

M.A. Sulaimanova

**PHYSICAL URBAN RENEWAL: INFRASTRUCTURE INVESTMENTS
AND LOCAL AUTHORITIES**

УДК: 338.49

Оценка инфраструктуры местных органов власти охватывает городскую и сельскую инфраструктуру. Качественная инфраструктура важна для обеспечения экономического развития и сокращения бедности в странах с переходной экономикой, таких как Кыргызстан.

The Estimation of an infrastructure of local authorities covers a city and rural infrastructure. The qualitative infrastructure is important for maintenance of economic development and poverty reduction in the countries with transitive economy, such as Kyrgyzstan.

Быстрый экономический рост невозможен без совершенствования инфраструктуры, и поэтому ее развитие выступает в Кыргызстане одной из приоритетных задач. Кыргызская республика сталкивается с огромными трудностями в восстановлении и поддержании базовой инфраструктуры своих городских районов. Со времени развала бывшего Советского Союза произошло быстрое ухудшение ситуации с точки зрения наличия и качества общественной инфраструктуры и базовых услуг. Услуги, когда-то считавшиеся само собой разумеющимися (питьевое водоснабжение, вывоз твердых отходов, очистка сточных вод, и т. д.), теперь часто бывают доступными только в больших городах и периодически в малых городах, если вообще предоставляются, а постоянное снижение качества этих услуг создало серьезные риски для сферы здравоохранения. Потенциал местных органов власти, ответственных за предоставление этих услуг и обеспечение необходимой инфраструктурой, сильно ограничен из-за нехватки имеющихся финансовых ресурсов, а также слабой организации коммунальных услуг. Инфраструктурный сектор остается одним из наименее реформированных в экономике Кыргызстана и характеризуется очень высокой степенью ограничения конкуренции. Практически все инфраструктурные отрасли являются естественными монополиями. Состояние и функционирование инфраструктуры является одним из ключевых факторов, ухудшающих инвестиционный и предпринимательский климат во всей экономике.

В Кыргызской Республике имеется 25 населенных пунктов городского типа, включая два крупнейших города страны Бишкек (1,2 миллиона человек) и Ош (600 000 человек), и 23 малых города (668 000 человек).[1]

Чтобы контролировать последствия растущей миграции на городское развитие в этих двух городах, в первые годы независимости власти начали выделять земли сельскохозяйственного назначения мигрантам для строительства жилья в полупоформальных населенных пунктах, так называемых

новостройках (буквально “участки, содержащие новые сооружения”). Создание таких новостроек продолжалось в течение 1990-ых и в начале 2000-ых гг. в относительно умеренном масштабе, но значительно ускорилось после 2005 г. Сегодня Бишкек имеет около пятидесяти таких населенных пунктов с населением, в зависимости от оценок, от 125 000 до 200 000 человек, или до одной пятой от общего населения города. Развитие этих новостроек способствовало сохранению упорядоченной городской среды и предотвращению появления кварталов подобных трущобам. Однако этого оказалось недостаточно для того, чтобы предоставить минимально приемлемые условия жизни для жителей этих районов или способствовать обеспечению их интеграции в городское сообщество. В результате этого два этих города оказались окруженными кольцом населенных пунктов, жители которых, как правило, бедны, испытывают недостаток в основных объектах инфраструктуры, ограничены в доступе к социальным, образовательным и другим услугам, и поэтому подвергаются риску стать жертвой политической агитации. Качественная инфраструктура важна для обеспечения экономического развития и сокращения бедности в странах с переходной экономикой, таких как Кыргызстан. Но развитие инфраструктуры или оценка потребности не должны рассматриваться просто как обычный вопрос экономического развития. Развитие инфраструктуры в секторах энергетики, транспорта и местных органов управления имеет более широкое значение и нуждается в инвестициях, будь они частными либо государственными. Для того чтобы восстановить доверие к правительству и построить мирное сообщество, данные инвестиции должны быть справедливо распределены по географическому принципу, так чтобы выгоды распределялись равномерно среди всего населения Кыргызстана.

Перед Кыргызской Республикой стоят серьезные инфраструктурные проблемы: ненадежность энергоснабжения, плохая дорожная сеть, отсутствие основных инфраструктурных услуг на местном уровне. Текущий кризис послужил средством выявления потребностей в этой важной области, что является предпосылкой для экономического развития страны наряду с вопросами по поддержанию необходимого мира, безопасности и социального единства.

Если говорить о дорожной сети, то в Бишкеке и Оше за последние несколько лет усилия по обслуживанию автомобильных дорог и пешеходных тротуаров были увеличены. Однако другие муници-

палитеты почти не имеют своего местного бюджета для работ по эксплуатации и обслуживанию дорог. Такая отсрочка работ по эксплуатации и техническому обслуживанию может позднее привести к большим потребностям в инвестициях в муниципалитетах по всей стране. Дороги серьезно повреждены, и это делает невозможным дальнейшее текущее обслуживание, а требует капитальной реабилитации. Недостаточный охват страны транспортными сетями затрудняет перемещение людей и товаров, особенно в отдаленные и труднодоступные регионы.

Кыргызское предприятие железных дорог (на 100 процентов принадлежащее государству) владеет рельсовыми путями и оказывает услуги. Сеть железных дорог включает одну линию на севере из Казахстана через города Кара - Балта, Бишкек и Балыкчы, и восемь железнодорожных веток от Узбекстанской железной дороги на юге страны. Состояние рельсовых путей в основном адекватно для существующего низкого уровня движения, но потребует существенных улучшений, если им придется играть большую роль в экономике.

Правительство не направляло государственных средств на железные дороги, начиная с момента обретения страной независимости в 1991 г., и поэтому Кыргызские железные дороги финансируют капиталовложения и эксплуатационные расходы из своих собственных доходов. Прибыль Кыргызских железных дорог достигла максимума в 2008 г., но затем уменьшилась до 372 миллионов Сом в 2009 г. из - за влияния мирового экономического кризиса. В 2009 г. исходящее (экспортное) грузовое движение снизилось примерно на 30 процентов, а входящее (импортное) грузовое движение уменьшилось примерно на 20 процентов по сравнению с 2008 г. Грузовые услуги выгодны и увеличиваются в объеме, а пассажирские услуги предоставляются с почти нулевой прибылью (оплата за проезд регулируется антимонопольными органами) и остаются незначительными по сравнению с автодорожным и воздушным транспортом. [2]

Следующий сектор, который требует обязательного инвестирования, но остаются в наименьшей степени реформированными отраслями инфраструктуры – это водоснабжение и канализация. Около 56 процентов городских жителей имеют водопроводную воду в своих домах, и еще 42.3 процента полагаются на уличные водопроводные краны. Качество воды низкое, объем воды ограничен, и снабжение неустойчиво. Большая часть инфраструктуры системы водоснабжения была построена в 1960 - ых гг. и сегодня находится в плохом состоянии. Кроме того, около у 75 процентов городского населения имеется доступ к услугам канализации. Доступ населения к услугам канализации составляет 21 процент, а именно: в Бишкеке - 78 процентов, в то время как в других регионах - около 10 процентов. Большинство станций очистки сточных вод не находятся в эксплуатации, или эксплуатируются не на полную мощность.

Заболевания, передающиеся через воду, такие как тиф и паразитарные болезни, представляют собой большую проблему. Около 66 процентов изученных домохозяйств заявили, что они были бы готовы заплатить за подсоединение к системе канализации, что указывает на приоритетное значение улучшения канализационной службы для граждан.

Нехватка достоверных данных мешает представлению точного уровня и качества услуг водоснабжения и канализации в малых городах. В областях только около 40 процентах сел имеются действующие системы водоснабжения. А остальные 60 процентов пользуются речной водой, не говоря о канализационных услугах.

Телекоммуникационный сектор реформирован лишь частично, появление в нем частных операторов не преодолело доминирующей позиции Кыргызтелекома. За прошедшие несколько лет телекоммуникационный подсектор страны рос быстрыми темпами, главным образом благодаря мобильным услугам. Кыргызтелеком (КТ) является самым крупным национальным оператором фиксированной связи; его 78 - процентная доля принадлежит государству. КТ обеспечивает широкий диапазон телекоммуникационных услуг, включая базовые телефонные услуги (местная, внутренняя, дальняя и международная связь), выход в Интернет, телеграф, и другие. Кыргызтелеком - единственный оператор наземных линий, который охватывает все области и города Кыргызской республики, и поэтому имеет стратегическое значение для коммуникационных услуг в стране. Капиталовложения и эксплуатационные расходы полностью финансируются из собственных ресурсов КТ или за счет несuverенных кредитов. В последние годы КТ предпринял несколько проектов по расширению сети, а также цифровому вещанию в Баткенской области. Почтовые услуги оказываются принадлежащим государству предприятием Кыргыз Почтасы, при МТК, которое руководит работой национальных, региональных, городских, и местных почтовых отделений по всей стране (всего 920 пунктов почтового обслуживания). [3]

В Кыргызстане отмечается один из самых низких уровней участия частного сектора в инфраструктуре среди постсоциалистических стран, практически полностью отсутствует приватизация. В сочетании с отсутствием бюджетных средств на поддержание и развитие инфраструктурных отраслей это ведет к их хроническому недофинансированию и невозможности реализовывать не только крупные, но и даже мелкие проекты. В результате инфраструктура не только не развивается, но и происходит ее глубокая декапитализация, снижающая качество предоставляемых услуг и ставящая под угрозу саму возможность их предоставления. Частые отключения электроэнергии увеличивают издержки предприятий. В электроэнергетике и водоснабжении недофинансирование в сочетании с плохим управлением ведут к большим потерям и разворовыванию

предоставляемых услуг как субъектами, ответственными за их предоставление, так и конечными потребителями.

Во многих секторах наблюдается крайне искаженная тарифная политика: тарифы установлены на уровне, не покрывающем полной себестоимости предоставляемых услуг, что не позволяет воспроизводить и развивать инфраструктуру. Отсутствует система учета реального потребления многих коммунальных услуг. Собираемость оплаты за электроэнергию низка, высок дефицит электроэнергетики.

Развитие конкуренции в сфере инфраструктурных услуг ограничивается также отсутствием эффективной системы регулирования: автономные регулирующие органы созданы только в телекоммуникационной отрасли (Агентство по связи и информационным ресурсам), электроэнергетике (Государственное агентство по энергетике) и – на муниципальном уровне (в Бишкеке) – общественном транспорте (Транспортная инспекция). Однако их роль как регулятора слаба, их автономность является в целом формальной, они не в состоянии проводить самостоятельную политику и быть свободными от политического давления.

Реформу инфраструктуры тормозят также социально-политические факторы, в частности, отрицательное отношение к этой реформе со стороны как правительства, так и населения, опасющегося роста тарифов.

Улучшение инвестиционного и предпринимательского климата невозможно без реформы инфраструктуры, стимулирования конкуренции, финансового оздоровления, развития и повышения качества предоставляемых услуг. Для этого необходимо проведение целого комплекса мероприятий:

Прежде всего нужно выстроить многоступенчатую систему инвестирования, включающая государственные и частные инвестиции. Государство играет роль основного инвестора в развитии инфраструктурных проектов некоммерческого назначения, и в то же время всеми способами привлекает частные (в том числе и иностранные) инвестиции в коммерчески окупаемые объекты. Благодаря этой системе государство решит проблему нехватки финансирования и установит контроль над качеством и уровнем строительства. Для создания независимых рыночных хозяйственных субъектов государство сделает более прозрачной систему собственности, приведет в порядок отношения между различными внутренними структурами, что, в конечном счете, способствует более эффективному использованию инвестиций. Кроме того, государство должно законодательно обязать частных предприятий построить максимально большое число инфраструктурных объектов, при этом контролируя их деятельность, ограничивая прибыли и распределяя риски. Нужно акционировать многие государственные предприятия, занимающиеся строительством инфраструктурных объектов, это позволит

привлечь дополнительные средства и способствует более быстрому технологическому развитию данных компаний.

Необходимо определить, какие элементы инфраструктуры действительно являются естественной монополией, а какие могут быть открыты для конкуренции. Основным критерием должны быть технические соображения. Следует провести реструктуризацию транспортного сектора, развивать и диверсифицировать транспортную инфраструктуру, в том числе соединяющую страну с внешним миром. Этого можно достичь, привлекая отечественный и зарубежный частный капитал для осуществления перевозок, поддержания и модернизации транспортных путей инфраструктуры и транспортных средств, что предполагает обеспечение равных условий конкуренции для всех участников транспортного рынка – отечественных и зарубежных. В частности, следует обеспечить допуск независимых операторов на железную дорогу и расширять частное участие и конкуренцию на авиатранспорте – путем приватизации аэропортов и государственных авиакомпаний, а также привлечения зарубежных авиакомпаний как к международным, так и внутренним сообщениям.

Правительство должно отойти от прямого управления большинством объектов инфраструктуры и внедрить стабильные и прозрачные механизмы регулирования инфраструктурных секторов, основанные на согласованности законодательства и правоприменения, а также на предсказуемости (отсутствии внезапных изменений регуляторного режима). Для демонополизуемых отраслей необходимо также обеспечение равного доступа на рынок инфраструктурных услуг. Реализация этих задач должна основываться на системе автономных регулирующих органов, способных устанавливать «правила игры» и эффективно предотвращать нарушения прав всех участников рынка инфраструктурных услуг. Эти органы должны характеризоваться реальной независимостью от давления со стороны различных групп интересов (что, в частности, может обеспечиваться высокой степенью автономии в финансовых и кадровых вопросах), высококвалифицированным персоналом, прозрачностью функционирования и полным информированием всех заинтересованных сторон.

Привлечение инвестиций путем допуска (привлечения) частного капитала с помощью приватизации (только после демонополизации), допуска частных инвестиций в строительство новых (в том числе конкурирующих) объектов и сетей, создание совместных предприятий с их последующей приватизацией; осуществление крупных инвестиционных проектов требует привлечения финансирования из-за рубежа за счет иностранных грантов и организации международных консорциумов.

Реформирование тарифной политики: доведение тарифов до уровня полного покрытия издержек (по разработанной методике расчета реальных издержек с учетом субсидирования, взаимозачетов и потерь и при одновременном введении ограничения максимальных тарифов автономным регуляторным органом), сокращение перекрестного субсидирования и переход, там, где это не сделано, к учету индивидуального потребления. Необходимы также переход к оплате только реально предоставленных услуг (особенно это касается водоснабжения и отопления), увеличение прозрачности системы оплаты коммунальных услуг путем ликвидации взаимозачетов. Рост тарифов должен компенсироваться внедрением адресной компенсации для малоимущих слоев населения. Эти меры позволят не только поднять уровень финансирования, но и будут стимулировать борьбу за сокращение потерь.

Повышение платежной дисциплины – повышение собираемости платежей с использованием всех доступных средств, включая отключения неплательщиков и судебные процедуры. Платежную дисциплину также усилит приватизация этих отраслей и адресная помощь малоимущим, которая снизит для них уровень платежного бремени.

Улучшение инвестиционного климата зависит также от структурных преобразований прозрачно и эффективно проводимой приватизации государственной собственности, реструктуризации предприятий, расширения участия частного сектора в рынках и отказа от излишнего регулирования и ограничений доступа различных категорий инвесторов.

В заключении хотелось бы отметить, что сделало и планирует на сегодняшний день государство, для решения всех перечисленных проблем. Какие инвестиции были привлечены для физической модернизации городов и какие проекты были реализованы.

Значительную поддержку в разработке и реализации стратегий местного развития оказывают донорские организации – Всемирный банк, Программа развития ООН, Азиатский банк развития, ЮСАИД, Тасис, и др. Наиболее значимыми были проекты «Развитие местного самоуправления в Центральной Азии» (ЮСАИД) и «Стратегическое развитие в малых городах Кыргызстана» (Фонд Сорос-Кыргызстан). Положительный опыт использования донорской помощи получен в рамках проекта Всемирного банка «Инфраструктура и наращивание потенциала малых городов», исполнителем учреждением которой является Агентство развития и инвестирования сообществ (АРИС). Благодаря поддержке и финансированию Всемирным банком Агентства развития и инвестирования сообществ (АРИС) реализован

проект инвестирования и наращивания потенциала малых городов. Он стал примером эффективного и ориентированного на результат сотрудничества Кыргызстана и международных донорских организаций. За сравнительно небольшие инвестиции, составившие 19 млн. долларов США для 23 городов страны, АРИС в течение шести лет реализовало 24 проекта в системе питьевого водоснабжения и водоотведения. Выделенные 19 млн. долларов США были использованы по назначению.

Также наращивание экономического потенциала в рамках Плана-2012 намечено осуществлять через продвижение крупных национальных проектов в энергетике, горнодобывающей отрасли, в агропромышленном секторе, в строительстве, транспортной инфраструктуре и в области продвижения информационных технологий. Для эффективного использования внутренних активов государства и привлеченных внешних инвестиций правительство намерено создать институт развития (Фонд/Банк).

В результате принятия правительством дополнительных мер, местные бюджеты получают дополнительные доходы в размере около 1 млрд сомов. Но такие бюджетные средства в местных бюджетах направлены больше на решение социальных нужд города или села. Вопрос обеспечения экономического развития своей территории является приоритетной в перечне вопросов местного значения в Законе «О местном самоуправлении» и остается просто декларативной, так как не описаны механизмы и инструменты, с помощью которых их можно было бы решить. Способом решения данного вопроса стало бы право руководителей органов МСУ привлекать инвестиции и гранты.

В заключении можно сказать, что практика последних лет показывает, что органы местного самоуправления привлекают инвестиции и гранты достаточно успешно, однако политическая нестабильность, коррупция и недостаточно разработанная концепция законопроектов в стране отпугивают инвесторов.

Все, что делает правительство страны, должно быть нацелено на то, чтобы жители Кыргызстана в повседневной жизни почувствовали изменения к лучшему.

Литература:

1. Владимир Бохун. (2009). Роль государственно-частного партнерства в развитии инфраструктуры в Кыргызстан // Экономика.
2. ИА «24.kg» от 12 января 2012 года
3. Экономический журнал. « Инвестиционные возможности Кыргызстана». Бишкек 2011 год.
4. Инвестиции в жизнь. Сборник историй о реализации проектов АРИС в городах Кыргызской Республики. Б.: Из-Басма, 2009.

Рецензент: к.э.н., доцент Казак кызы Нургуль