Аналитический доклад № 2007/ 06

Частно-государственное партнерство в Узбекистане: проблемы, возможности и пути внедрения

Ташкент 2007

Доклад отражает мнения и взгляды рабочей группы, которые могут не совпадать с официальной точкой зрения Программы Развития ООН в Узбекистане, Государственного комитета Республики Узбекистан по демонополизации, поддержке конкуренции и предпринимательства, Торгово-промышленной палаты Республики Узбекистан и Центра экономических исследований.

© Программа Развития ООН в Узбекистане, 2007

Все права защищены. Воспроизводство, копирование и распространение доклада и/или его частей в любой форме разрешается с обязательной ссылкой на доклад «Частно-государственное партнерство в Узбекистане: проблемы, возможности и пути внедрения»

Аннотация

В работе анализируются пути и возможности использования в экономике Узбекистана модели частно-государственного партнерства (ЧГП), предполагающего участие коммерческих фирм в создании и эксплуатации объектов экономической и социальной инфраструктуры. Особое внимание уделяется нормативно-правовым, институциональным и иным предпосылкам полноценной реализации частно-государственного партнерства, идентифицированы «узкие места», препятствующие внедрению данной модели, и предложена система мер, направленная на создание условий для эффективного привлечения частного сектора в инфраструктурную отрасль страны. Особое внимание в докладе уделяется внедрению ЧГП в жилищно-коммунальном хозяйстве, что позволит накопить необходимый опыт и знания, усовершенствовать инструментарий и перейти на этой основе к масштабному использованию ЧГП в других секторах инфраструктуры.

Состав рабочей группы:

Руководители группы: Б. Улашов
А. Шайхов

Координатор исследования: С. Кошназаров

Национальные эксперты: Ф. Карабаев
Б. Ражапов
А. Саидов
Н. Талибджанов
М. Хайдаров
А. Хакимов
Б. Ходжаев

Международный консультант: Л. Полищук

Выражение благодарности

Авторский коллектив выражает признательность Й. Какатура, М.Мирзаеву, З.Хашимову и членам Научно-проблемного Совета Центра экономических исследований за предоставленную информацию и полезные комментарии и советы.

РЕЗЮМЕ

В докладе обсуждаются возможности применения в Узбекистане модели частно-государственного партнерства (ЧГП), предполагающего участие коммерческих фирм в создании и эксплуатации объектов производственной и социальной инфраструктуры.

Современная эффективно функционирующая инфраструктура является важнейшей материальной предпосылкой экономического роста и повышения благосостояния населения,. Несмотря на то, что инфраструктурную отрасль Узбекистана направляются значительные ресурсы, ее нынешнее состояние отстает от потребностей быстро растущей экономики и не позволяет достичь целей Стратегии повышения благосостояния в Республике Узбекистан. Положение осложняется старением основных фондов инфраструктуры, значительная часть которых была создана десятки лет назад. Курс правительства на сокращение присутствия государства в экономике и снижения налогового бремени не позволяет выделять из бюджета средства, достаточные для ликвидации нарастающего «инвестиционного разрыва» в инфраструктурной отрасли. Ситуация усугубляется низкой эффективностью использования имеющихся в инфраструктуре мощностей и ресурсов вследствие недостаточных стимулов к эффективной работе, слабого менеджмента и неспособности либо нежелания искоренить бесхозяйственность и злоупотребления.

Перечисленные проблемы требуют принятия срочных и действенных мер – в противном случае нарастающий дефицит инфраструктуры станет преградой экономическому росту и обесценит достижения экономической политики последних лет по развитию частного сектора, улучшению предпринимательского и инвестиционного климата, достижению макроэкономической стабильности и пр. ЧГП предлагает выход из создавшегося положения, позволяя преодолеть *«двойной дефицит», возникший в инфраструктурной отрасли – во-первых, нехватку ресурсов и во-вторых, недостаточную эффективность их использования*.

ЧГП позволило привлечь в инфраструктуру развивающихся стран частные инвестиции на многие сотни миллиардов долларов, и при должной организации дела способствовало снижению издержек производства и бюджетных расходов, а также повышению качества, надежности и доступности предоставляемых услуг. В то же время опыт развивающихся стран выявил и ряд серьезных проблем в реализации ЧГП. Успешная реализация модели ЧГП требует ясного представления преимуществ и проблем привлечения частного сектора в инфраструктурную отрасль. Основные выгоды ЧГП связаны, помимо доступа к частному капиталу, с более высокой экономической эффективностью, ориентацией на конечный результат и возможностью оптимально распределить полномочия и риски между государством и частным инвестором/оператором. Трудности при реализации ЧГП могут возникнуть из-за просчетов при заклю-

чении контракта и исполнении контрактов, недостатка необходимого опыта в государственных органах и частном секторе, а также в связи с политическими и социальными рисками приватизации ключевых инфраструктурных служб.

В Узбекистане за последние 15 лет реализовано восемь крупномасштабных объектов ЧГП, в которые было инвестировано более 700 млн. долларов частных средств. Кроме того, ЧГП де факто практикуется на микроуровне в отраслях коммунального хозяйства. Опыт свидетельствует о значительном потенциале и жизнеспособности модели ЧГП в узбекских условиях, однако масштабы реализации этой модели не столь внушительны, как в странах-лидерах, таких как Бразилия, Аргентина, Китай, Малайзия, Индия, Филиппины, Турция и др.

Анализ препятствий к более массовому внедрению ЧГП в Узбекистане выявляет ряд «узких мест», в том числе пробелы в законодательстве, ряд серьезных институциональных ограничений, недостаток опыта равноправного сотрудничества государственных органов и частных предприятий, несовершенство процедур конкурсного отбора и нерешенные проблемы при составлении и исполнении контрактов ЧГП. Наблюдаются дефицит частных инвестиций, нехватка квалифицированных кадров и отсутствие адаптированного к узбекским условиям инструментария ЧГП. В сложившихся условиях «фронтальное» внедрение ЧГП в Узбекистане неосуществимо – перечисленные препятствия, скорее всего, обрекли бы такую кампанию на неудачу, надолго дискредитировав тем самым идею ЧГП в правительстве и обществе и подорвав доверие частного сектора.

Выходом из положения является программа согласованных неотложных действий по *созданию условий* для применения ЧГП в масштабах, отвечающих потребностям экономики и логике реформ, *адаптации* форм и механизмам ЧГП к текущим условиям, и *постепенного расширения* использования ЧГП по мере возникновения необходимых для этого предпосылок. Достоинством предлагаемого комплекса мер является накопление опыта и демонстрация работоспособности модели ЧГП как часть процесса подготовки к ее массовому внедрению.

Такой процесс должен включать следующие компоненты: а) пилотные проекты; б) правовую реформу; в) разработку инструментария; г) тренинг; д) экспертное сопровождение; и е) диалог стейкхолдеров.

При выборе пилотных проектов следует максимизировать шансы на успех в условиях ограниченности частных инвестиций и пробелов в институциональной среде. Этим требованиям в наибольшей мере соответствует жилищно-коммунальное хозяйство, где могут быть реализованы сравнительно небольшие проекты со скромными инвестиционными потребностями или вовсе без таковых. В настоящее время в объектах и сетях ЖКХ имеют место большие потери материальные и финансовые ресурсы; устранение этих потерь за счет более эффективного менеджмента и эксплуатации мощностей, помимо решения проблем отрасли, будет также иметь ценный демонстрационный эффект, убеждая в достоинствах ЧГП государственные органы, частный сектор и общественность.

Отправной точкой для внедрения ЧГП в ЖКХ может стать уже получившая широкое распространение практика заключения товариществами собственников жилья соглашений с частными управляющими компаниями о ремонте и обслуживании жилого фонда. Следующим шагом должно стать расширение масштабов соглашений с частными компаниями территориально – до уровня муниципальных образований и городов, и функционально, путем передачи в ведение частных предприятий элементов коммунальной инфраструктуры и более широкого набора функций. В докладе рекомендуется ограничить срок пилотных контрактов ЧГП несколькими годами и, возможно, на первых порах разделить эксплуатационную и инвестиционную компоненты с привлечением средств международных доноров, государства либо сторонних инвесторов под государственные гарантии.

Можно ожидать, что в ряде отраслей ЖКХ при эффективном выборе частного оператора удастся избежать роста тарифов на коммунальные услуги. Если же в силу объективных причин роста цен (при одновременном повышении качества, надежности и доступности услуг) избежать не удастся, то его последствия должны быть в соответствии с решениями правительства скомпенсированы адресными субсидиями социально уязвимым слоям населения. Для этого рекомендуется использовать уже апробированную модель распределения субсидий через махалля.

Расширение сферы применения ЧГП в ЖКХ Узбекистана представляет собой не только финансово-экономическую, но и социально-политическую задачу. Фактически речь идет о смене модели доступа населения к услугам жилищно-коммунальной сферы – от нынешнего варианта с низким качеством и доступностью услуг, непрозрачностью и де-факто «приватизацией» многих коммунальных служб, и массовыми неплатежами к гарантированным поставкам с четко оговоренными и исполняемыми взаимными обязательствами сторон. Новый «социальный контракт» на услуги инфраструктуры должен стать предметом широкого диалога с участием представителей органов власти, частного сектора, экспертов-аналитиков и гражданского общества. Результатом такого диалога будет «узбекская модель» модернизации инфраструктуры, отражающая достижения мировой практики и отвечающая национальным особенностям.

Содержание:

Введение.....7

Раздел 1. Текущее состояние развития инфраструктура в Узбекистане.....9
1.1. Экономическое и социальное значение инфраструктуры.....9
1.2. Нарастающий дефицит инфраструктуры.....9
1.3. Причины отставания инфраструктуры.....11
1.4. Поиск решений в частном секторе.....14

Раздел 2. Частно-государственное партнерство: роль и значение в развитии инфраструктуры.....17
2.1. Общая характеристика ЧГП.....17
2.2. Преимущества ЧГП.....19
2.3. Проблемы ЧГП.....20

Раздел 3. ЧГП в Узбекистане: предпосылки, препятствия, порядок внедрения.....22
3.1 Первые шаги.....22
3.2 Условия для ЧГП в Узбекистане.....24
3.3. Комплекс мер по продвижению ЧГП.....28

Раздел 4. «Микро-ЧГП»: привлечение частного сектора в жилищно-коммунальное хозяйство.....33
4.1. Почему следует начинать с ЖКХ?.....33
4.2. Как организовать ЧГП в ЖКХ?.....35
4.3. Административные вопросы.....39

Выводы и рекомендации.....42

Список использованной литературы.....44

Приложение.....45
Приложение 1. Опыт ЧГП в развивающихся странах.....45

Боксы

1. «Узкие места» в инфраструктуре Узбекистана 10
2. Частно-государственное партнерство в водоснабжении Бухары и Самарканда 22
3. Частные управляющие компании в Узбекистане 23
4. Закон Республики Узбекистан о концессиях 24
5. Программа обучающего курса по повышению компетентности в вопросах ЧГП, предлагаемого Институтом Частно-государственных партнерств (США) 31
6. ЧГП и рост тарифов в развивающихся странах 35
7. Роль махалля в системе социальной защиты в Узбекистане 38
8. ЧГП в борьбе с бедностью 45

Таблицы

1. Уровень износа водопроводных, тепловых и канализационных сетей в разрезе областей 12
2. Разница между доходами водоснабжающих организаций от реализации 1 куб. м. воды и понесенными эксплуатационными расходами (2005г., сум) 14
3. Источники финансирования инфраструктурных и социальных сфер на 2007 год 15
4. Крупные частно-государственные партнерства в Узбекистане 22

Диаграммы

1. Уровень тарифов для населения к затратам по холодному водоснабжению, центральному отоплению, горячему водоснабжению и канализации (в %) (по состоянию на 1.01.2007 г.) 13
2. Доля инвестиций в основной капитал в инфраструктуру и коммунальное строительство по источникам финансирования за 2006 г. (в %) 15

Графики

1. Расходы государственного бюджета на субсидирование «общественно значимых» услуг, % ВВП 38
2. Динамика инвестиций в ЧГП в развивающихся странах, 1990-2005гг. (млрд. долл.США, 2005 г.) 45

Введение

В современном мире к созданию и эксплуатации объектов экономической и социальной инфраструктуры в последние десятилетия широко привлекаются частные компании, которые выступают в качестве инвесторов и/или операторов инфраструктурных объектов и служб. Такая практика идет вразрез с традицией отнесения инфраструктурной отрасли к сфере ведения государства, но при этом открывает доступ к частным инвестициям и позволяет повысить экономическую эффективность инфраструктуры. Вместе с тем ввиду того, что объекты инфраструктуры нередко обладают свойствами естественных монополий, а услуги отрасли имеют характер общественных благ, традиционные модели приватизации в инфраструктуре неприменимы – государство должно сохранить свое присутствие в данной отрасли в качестве заказчика, а также регулятора и контролера деятельности частных фирм. Совместное предоставление услуг инфраструктуры при подобном разделении труда известно под названием *частно-государственного партнерства (ЧГП)*.

В Узбекистане идея ЧГП вызывает возрастающий интерес в правительственных кругах (где ее, в частности, поддерживает Государственный комитет по демонополизации, поддержке конкуренции и предпринимательства) и бизнес - сообществе, где под эгидой Торгово-промышленной палаты страны и при поддержке ПРООН создан экспертный совет по частно-государственному партнерству. Эта заинтересованность вполне объяснима: страна ищет пути модернизации и развития инфраструктуры, нынешнее состояние которой отстает от потребностей быстро растущей экономики и требований роста благосостояния.

В Узбекистане уже реализован ряд проектов ЧГП, но масштабы использования данной модели остаются скромными. В настоящем докладе анализируются предпосылки более широкого привлечения частного сектора в национальную инфраструктуру и обстоятельства, способствующие либо препятствующие решению этой задачи. На этой основе предлагается программа действий, предусматривающая реализацию пилотных проектов с одновременным созданием условий для массового и эффективного применения ЧГП в стране.

Доклад организован следующим образом. В первом разделе дается краткий обзор нынешнего состояния и проблем развития социально-экономической инфраструктуры в Узбекистане, и делается вывод о востребованности модели ЧГП. Во втором разделе кратко представлены современные представления о преимуществах и рисках ЧГП, которыми следует руководствоваться, разрабатывая стратегию внедрения данной модели в национальную экономику. С материалами этого раздела тесно связан поучительный для Узбекистана опыт реализации ЧГП в развивающихся странах, представленный в Приложении к докладу.

В третьем разделе рассматриваются экономические, правовые, институциональные и иные предпосылки использования ЧГП в Узбекистане, указаны имеющиеся пробелы и «узкие места», и намечены меры по их преодолению. Проведенный в докладе анализ приводит к выводу о том, что в ближайшее время усилия по тестированию и внедрению ЧГП в стране следует сосредоточить в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Особенности ЧГП в данном сегменте инфраструктуры рассматриваются в четвертом разделе. В заключении суммируются полученные в докладе выводы и основные черты предлагаемой авторами «узбекской модели» ЧГП, адаптированной к социально-экономическим особенностям страны и скоординированной с общей стратегией реформ и повышения благосостояния.

Раздел 1. Текущее состояние развития инфраструктуры в Узбекистане

1.1. Экономическое и социальное значение инфраструктуры

Современной инфраструктуре принадлежит ключевая роль в социально-экономическом развитии государств. Межстрановые сравнения свидетельствуют о том, что увеличение на 1% инфраструктурных мощностей на душу населения в среднем ассоциируется с таким же приростом душевого ВВП[1]. Причинная природа этой связи остается предметом научных споров, но несомненно, что растущая экономика предъявляет к инфраструктуре более высокие количественные и качественные требования. Темпы и устойчивость экономического роста оказываются, таким образом, в прямой зависимости от способности страны обеспечить и поддерживать рост соразмерным развитием инфраструктуры.

Экономический рост прямо зависит от развития инфраструктуры

От состояния инфраструктуры также прямо зависят возможности широких слоев населения воспользоваться плодами экономического роста. Услуги инфраструктуры являются не только важнейшими потребительскими благами, но и средством повышения производительности труда и улучшения доступа к рынкам. Обе функции инфраструктуры – поддержка экономического роста и расширение его базы – имеют важное значение для преодоления бедности, накопления человеческого капитала и роста благосостояния в стране.

Осознавая роль инфраструктуры в социально-экономическом развитии, правительство Узбекистана за годы независимости направляло в этот сектор значительные ресурсы. Инфраструктура и сегодня остается приоритетным направлением расходования бюджетных средств, государственных внебюджетных фондов и гарантированных правительством внешних займов. В результате в стране создана современная дорожно-транспортная сеть и система воздушного сообщения, развивается энергетика, идет модернизация других отраслей и объектов инфраструктуры. За годы независимости доступ населения к водопроводной сети расширился в полтора раза – с 50 до 75% домашних хозяйств, а доступ к природному газу почти в 4 раза, охватив 78% семей.

1.2. Нарастающий дефицит инфраструктуры

Несмотря на эти достижения, в социально-экономической инфраструктуре страны сохраняются и по некоторым данным усугубляются серьезные проблемы и дисбалансы, признаки которых могут быть обнаружены практически во всех отраслях и сегментах данного сектора экономики (см. Бокс 1).

[1] *Infrastructure for Development. World Bank, 1994.*

Бокс 1. «Узкие места» в инфраструктуре Узбекистана

Национальная *железнодорожная компания* «Узбекистон темир йуллари» нуждается в крупных инвестициях для замены подвижного состава, а также для строительства новых и повышения пропускной способности и электрификации действующих линий. Особенно велик физический и моральный износ пассажирского транспорта, где большинство вагонов были выпущено 20-30 и более лет назад. Сравнительно скромные инвестиции, осуществляемые компанией за счет собственных средств и с привлечением зарубежных кредитов ложатся тяжелым бременем на тарифы в виде инвестиционной составляющей, вследствие чего железнодорожные перевозки оказываются неконкурентоспособными по сравнению с автомобильными и приближаются по своей стоимости к воздушным.

Аналогичные проблемы наблюдаются и в других секторах инфраструктуры. Например, объем подаваемой *водопроводами* питьевой воды снизился за последние несколько лет на 20%, а изношенность и аварийность водопроводных сетей достигает 27,5% от их общей протяженности. Во многих городах, в том числе некоторых областных центрах, питьевая вода подается по графику не более 3-5 часов в сутки.

Дефицит *электроэнергии* приводит к временным (например, на выходные дни) прекращениям подачи электричества и его «веерным» отключениям в ряде регионов страны. По той же причине в сельской местности имеются примеры отказа от использования электрических машин и механизмов. Параметры подаваемого электричества часто не соответствуют установленным требованиям, растет количество аварийных отключений.

С задачами поддержания должного санитарного состояния населенных пунктов и утилизации отходов не справляется *система уборки отходов*. В большинстве населенных пунктах вывоз бытового мусора затягивается на месяцы. Специализированный автотранспорт в своей основной массе находится в неисправном состоянии, от 50 до 80% машин выработали ресурс и подлежат списанию. В результате регистрируемый статистикой объем вывоза мусора резко снижается – с 9,5 млн. куб.м в 1996 году до 5,2 млн.куб.м в 2000 и 3,5 млн.куб.м в 2004 году.

Экономический рост, а также развитие частного сектора и благоприятная рыночная конъюнктура привели к увеличению нагрузки на инфраструктурные мощности

В основе таких дисбалансов лежит растущий разрыв между спросом на услуги инфраструктуры, предъявляемым экономикой и обществом, и предложением этих услуг. Увеличение спроса является прямым следствием экономического роста Узбекистана с темпами, приближающимися к 10% в год. Успехи экономической политики, направленной на развитие частного сектора, а также благоприятная рыночная конъюнктура закономерным образом привели к увеличению нагрузки на инфраструктурные мощности. На фоне развития рынков и улучшения институциональной среды отстающая инфраструктура становится «узким местом», не позволяющим стране в полной мере реализовать потенциал роста экономики.[2] Сказанное подтверждается, в частности, данными Торгово-промышленной палаты Республики Узбекистан, что узбекские предприниматели считают подключения к сетям электро-, водо- и газоснабжения и бесперебойное обеспечение их этими ресурсами одним из значительных препятствий ведению бизнеса.

Повышенные требования к инфраструктуре предъявляет и стратегия роста благосостояния, которой предусматриваются более широкий доступ растущего частного сектора к сетям энергоснабжения и транспортным магистралям, совершенствование здравоохранения и образования, повышение доступности и качества услуг жилищно-коммунального хозяйства, в первую очередь водопровода и газоснабжения[3]. Наконец, происходящие в узбекском обществе сдвиги и в частности продолжающаяся урбанизация также увеличивают потребность в услугах инфраструктуры.

[2] *С подобным «инфраструктурным дефицитом» столкнулся в начале 90-х гг. прошлого века Китай, где потребовались срочные меры по привлечению в инфраструктуру инвестиций и повышению эффективности использования материальных средств и производственных мощностей (см. Infrastructure for Development. World Bank, 1994).*

[3] *Welfare Improvement Strategy Paper of the Republic of Uzbekistan for 2005-2010. Government of Uzbekistan, 2005.*

1.3. Причины отставания инфраструктуры

Неспособность инфраструктуры «угнаться» за растущей экономикой и масштабными социальными задачами объясняется рядом причин. Во-первых, «ножницы» между спросом и предложением возникают вследствие *прогрессирующего физического и морального износа оборудования и коммуникаций*. Среди производственных фондов инфраструктуры Узбекистана значительное место занимают мощности, созданные 30-40 и более лет назад. Вдобавок обеспеченность инфраструктурными объектами различных областей и районов неодинакова, и в ряде регионов страны дефицит инфраструктуры ощущается особенно остро. Речь, таким образом, идет не только о *приращении* мощностей инфраструктуры для поддержания экономического роста, но и массовой *модернизации и замене* ранее созданных мощностей, а также о широкомасштабных структурных сдвигах в инфраструктуре для приведения ее в соответствие с изменяющимися потребностями экономики и общества.

Производственные фонды инфраструктуры Узбекистана значительно устарели

Совпадение во времени ускоренного роста экономики Узбекистана с фазой «жизненного цикла» национальной инфраструктуры, на которую приходится массовое выбытие существующих мощностей, требует значительных инвестиций в данный сектор. Так, по оценкам государственных структур потребность в капитальных вложениях для обеспечения населения питьевой водой по состоянию на начало 2007 года составила более 850 млрд.сум. Недостаточность направляемых в инфраструктуру капитальных вложений на создание новых и замещение выбывающих мощностей приводит к возникновению т.н. «инвестиционного разрыва» (investment gap), наблюдающемуся во многих развивающихся странах. Последние в среднем расходуют на инфраструктуру 3-3.5% своего ВВП, тогда как по имеющимся оценкам, потребности этих стран в такого рода затратах составляют около 7% ВВП[4].

Капитальные вложения в инфраструктуру не достаточны

Явные признаки инвестиционного разрыва наблюдаются в последнее время и в Узбекистане. Если в конце 90-х гг. государственные инвестиции (включая внебюджетные фонды и гарантированные государством займы) составляли 12 и более процентов ВВП, то к 2003 г. они сократились до 5,1%[5]. Снижая налоговое бремя и свое присутствие в экономике, государство уменьшило бюджетные расходы с более чем 40% ВВП в 1999 г. до 32% в 2004 г. Сокращения практически не затронули доминирующие статьи расхода бюджетных средств – образование и пенсионную систему, и были осуществлены в значительной мере за счет государственного инвестирования. Таким образом, вторая причина дефицита инфраструктуры в стране – это *объективная дилемма экономической политики государства*, стремящегося поддерживать бюджетную и макроэкономическую дисциплину и создавать благоприятные условия для развития частного сектора, и ограниченного поэтому в своих инвестиционных возможностях.

---

[4] *Fay, M., and T. Yeppes. Investing in Infrastructure – What is Needed from 2000 to 2010? World Bank Policy Research Working Paper No. 3102, 2003.*

[5] *Следует учитывать, что государственные (либо гарантированные государством) инвестиции в Узбекистане направлялись не только в инфраструктуру, но и в другие отрасли экономики, в том числе тяжелую промышленность; впрочем, в последние годы такая практика пошла на убыль.*

Использование средств, ресурсов и оборудования в инфраструктурных сферах неэффективны

Третья по счету после массовой амортизации производственных мощностей и сокращающихся инвестиционных возможностей государства причина отставания инфраструктуры – *низкая эффективность использования имеющихся средств, ресурсов и оборудования*.

Неэффективность использования инфраструктуры проявляется в различных формах[6]. Так, признаками *операционной неэффективности* являются низкие коэффициенты полезного действия и значительные потери ресурсов. Например, по экспертным оценкам КПД многих котельных не превышает 65-70%, в электросетях теряется до 20% произведенной энергии, а потери воды в сетях достигают 50%[7]. Известны примеры, когда дорогостоящее оборудование, приобретенное на средства зарубежных займов, по халатности или в силу допущенных просчетов оставалось неиспользуемым и приходило в негодность. Инфраструктурный сектор недостаточно адаптируется к нарастающему дефициту водных ресурсов Узбекистана и удорожанию энергии, доля которой может достигать 2/3 затрат на эксплуатацию инфраструктурных объектов и сетей.

Еще одна разновидность неэффективности – *неспособность поддерживать в работоспособном состоянии мощности инфраструктуры,* что ведет к их преждевременному износу и частым остановкам и авариям. Приведенные выше примеры неудовлетворительного состояния многих инфраструктурных объектов и сетей в Узбекистане не могут быть полностью отнесены на счет естественного износа и свидетельствуют также о несоблюдении эксплуатационных требований и недостатках ухода и профилактики.

Источником значительных потерь является *бюджетно-финансовая неэффективность инфраструктуры*. Во многом устаревшей и не отражающей реальные издержки является система тарифов на возмездные услуги инфраструктуры, в расчете которых до сих пор встречается применение принципа «от достигнутого». Такие тарифы, как правило, не включают амортизационную и инвестиционную составляющие, а значит, лишают предприятия инфраструктуры собственных ресурсов модернизации и развития (см. Диаграмму 1 и Таблицу 2).

Таблица 1. Уровень износа водопроводных, тепловых и канализационных сетей в разрезе областей (%, по состоянию на 1 января 2006 года)

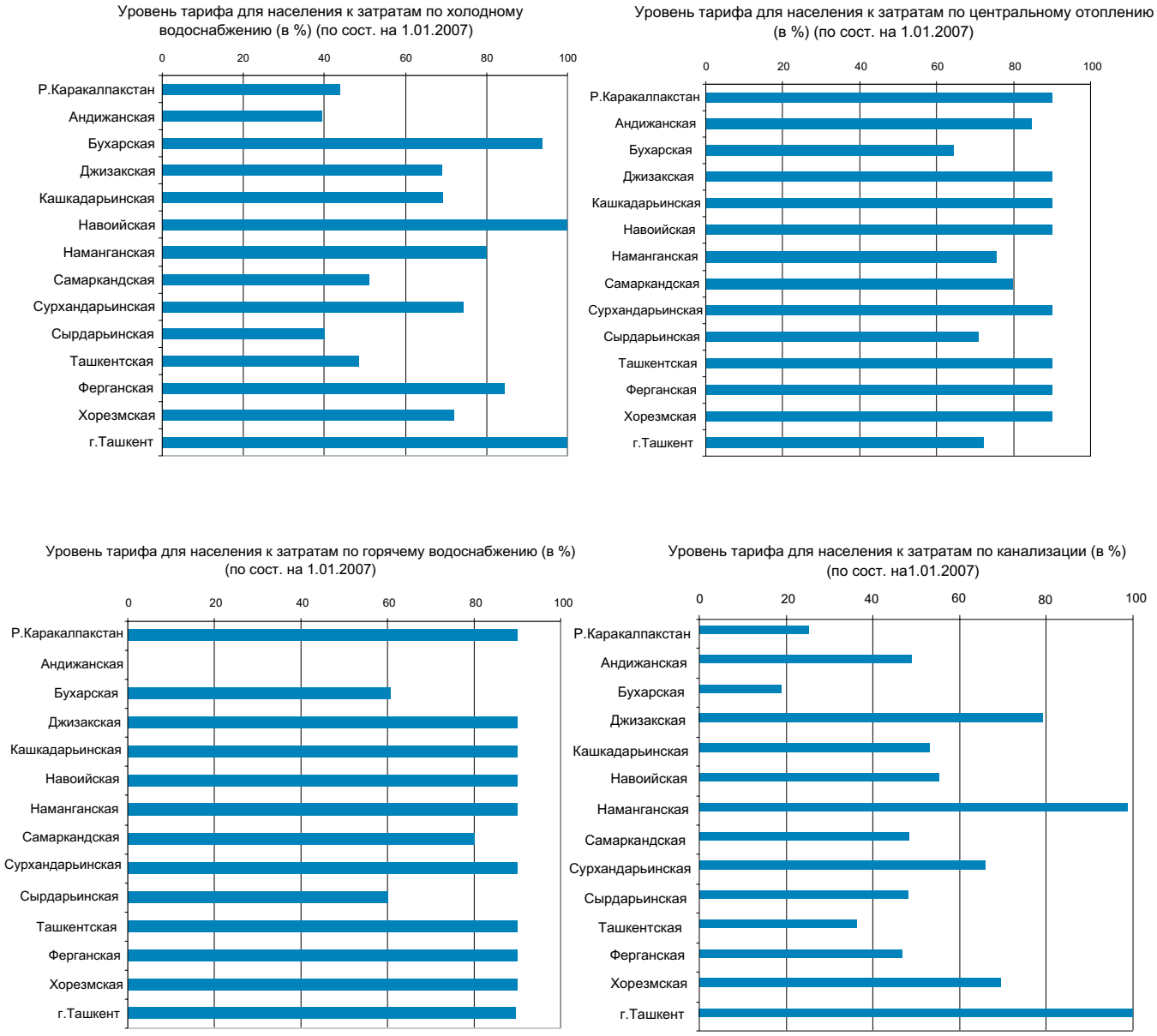
Наименование области	износ водопроводных сетей	износ тепловых сетей	износ канализационных сетей
Всего по республике	28,5	11,0	20,0
город	34,7	12,0	19,7
село	25,4	6,9	22,2
Рес. Каракалпакстан	41,2	16,8	47,0
Андижанская	25,0	9,8	9,9
Бухарская	33,6	7,2	44,0
Джизакская	43,4	17,5	31,0
Кашкадарьинская	26,6	3,0	48,5
Навоийская	49,5	2,9	0,1
Наманганская	15,1	2,5	23,5
Самаркандская	17,0	4,6	24,6
Сурхандарьинская	16,1	0,7	14,0
Сырдарьинская	36,0	13,8	6,1
Ташкентская	45,9	9,3	38,1
Ферганская	32,0	2,6	46,0
Хорезмская	35,2	4,5	15,8
г. Ташкент	15,6	30,5	4,4

Источник: Министерство экономики, 2006 г.

[6] *См., напр., Infrastructure for Development. World Bank, 1994.*

[7] *Согласно данным Швейцарского агентства развития и сотрудничества (SDC), потери воды в системе водоканалов Бухары и Самарканда составляют соответственно 39 и 48%.*

Диаграмма 1.



Особые нарекания вызывает система сбора платежей за воду, тепло и электроэнергию. Явным признаком неблагополучия является задолженность населения за коммунальные услуги, которая составила к началу 2006 г. свыше 96 млрд. сумов и продолжает, несмотря на все еще значительные государственные субсидии, быстро нарастать. Нехватка измерительных приборов восполняется выставлением счетов за услуги в зависимости от жилой площади квартиры или дома и числа членов семьи, при этом, по мнению экспертов часто допускаются ошибки и злоупотребления. Непрозрачность системы расчетов делает возможным хищения средств, от которых страдают население, бюджет и собственно инфраструктурная отрасль.

Таблица 2. Разница между доходами водоснабжающих организаций от реализации 1 куб. м. воды и понесенными эксплуатационными расходами (2005г., сум)

Область	Разница между доходами и расходами	Область	Разница между доходами и расходами
Республика Узбекистан	-545,0	Наманганская	59,0
город	-846,0	Самаркандская	-773,0
село	26,0	Сурхандарьинская	123,0
Респ. Каракалпакстан	899,0	Сырдарьинская	-2 633,0
Андижанская	-69,0	Ташкентская	-1 997,0
Бухарская	-3 591,0	Ферганская	-440,0
Джизакская	-160,0	Хорезмская	-941,0
Кашкадарьинская	-446,0	г.Ташкент	-396,0
Навоийская	-177,0		

Источник: Министерство экономики, 2006

Первопричиной неэффективности инфраструктуры является *недостаточность стимулов* к производительному использованию имеющихся ресурсов и более полному и качественному удовлетворению спроса экономики и общества. Операторы объектов инфраструктуры не располагают также, по крайней мере, официально, необходимыми *полномочиями* в принятии финансовых, технических и управленческих решений, и не несут должной ответственности за конечные результаты своей деятельности.

1.4. Поиск решений в частном секторе

Перечисленные проблемы требуют принятия срочных и действенных мер – в противном случае нарастающий дефицит инфраструктуры станет преградой экономическому росту и обесценит достижения экономической политики последних лет, включая усилия правительства Узбекистана по развитию частного сектора, улучшению предпринимательского и инвестиционного климата, достижению макроэкономической стабильности и пр. Сказанное относится и к уже инвестированным в инфраструктуру значительным средствам и накопленным в этом секторе производственным фондам. Так, нехватка и потери воды, тепла и энергии обесценивают имеющиеся мощности по их дистрибуции и транспортировке.

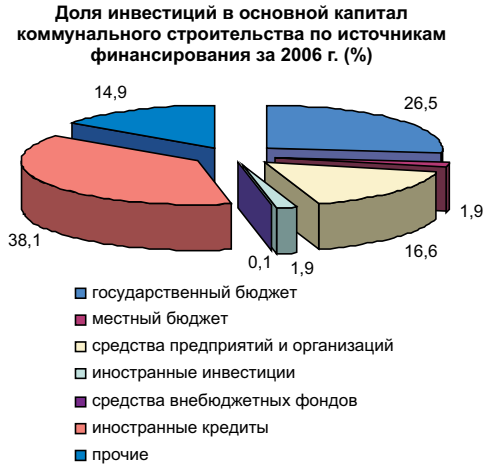
Активное привлечение частного сектора, как национального, так и международного позволит преодолеть дефицит инфраструктуры

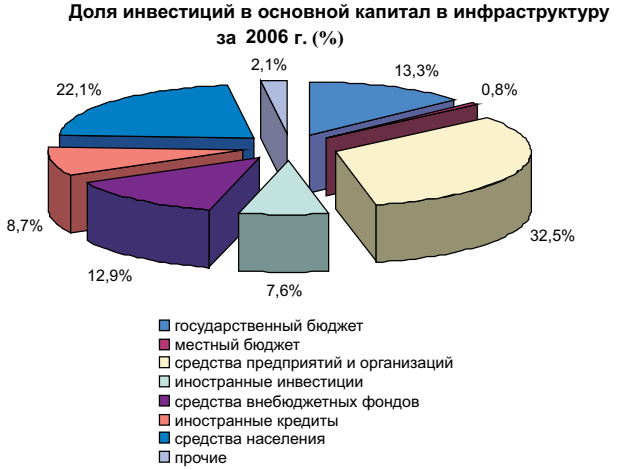
В основе проблем инфраструктуры Узбекистана, как и многих других развивающихся стран, лежит *«двойной дефицит» – во-первых, нехватка ресурсов и, во-вторых, недостаточная эффективность их использования.* Государство не может собственными средствами справиться с этим дефицитом – оно не располагает необходимыми для этого средствами и сталкивается с неразрешимыми трудностями повышения эффективности производства в государственном секторе. Выходом из положения может стать более активное привлечение к преодолению дефицита инфраструктуры частного сектора, как национального, так и международного (см. Диаграмму 2).

Уже сегодня негосударственные источники дают в Узбекистане две трети инвестиций в национальную инфраструктуру (жилищно-коммунальное хозяйство, ирригация, электроэнергетика, железнодорожный, автомобильный и воздушный транспорт, образование и здравоохранение) (Таблица 3.)[8]. Следует ожидать дальнейшего роста частных инвес-

[6] *Следует иметь в виду, что эта цифра дает преувеличенное представление о роли негосударственных источников, поскольку половину инвестиций, отнесенных к негосударственным, составляют капиталовложения предприятий и организаций, во многих из которых государство является доминирующим акционером.*

Диаграмма 2.





Источник: Государств енный комитет по статистике РУ, 2007.

тиций, расширяющего возможности мобилизации средств для инфраструктуры.

Общепризнанное превосходство частного сектора над государственным в эффективности производства открывает путь к решению и второй проблемы «двойного дефицита» инфраструктуры. Международный опыт свидетельствует о том, что эффективность инфраструктурной от-

Таблица 3. Источники финансирования инфраструктурных и социальных сфер на 2007 год *

млрд.сум

	Централизованные капитальные вложения	Централизованные капитальные вложения за счет средств внебюджетного Республиканского дорожного фонда	Централизованные капитальные вложения за счет средств внебюджетного Фонда школьного образования	Средства Фонда реконструкции и развития РУ	Собственные средства организаций	Иностранные кредиты под гарантию Правительства Узбекистана	ВСЕГО:
ВСЕГО:	383,9	109,3	182,6	33,5 (26,7 млн. долл)	151,7	351,4	1212,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	5,4					63,1	68,5
Ирригация (водохозяйственные объекты)	15,0			21,5 (17,1 млн. долл)	3,1	36,7	76,3
Электроэнергия					59,8	7,3	67,1
Железнодорожная инфраструктура					78,5	112,3	190,8
Автодороги		107,5					107,5
Автотранспорт				12 (9,6 млн. долл)		12,3	24,3
Аэропорты	13,1						13,1
Образование	349,0	1,8	182,6		10,3	85,5	629,2
Здравоохранение	1,4					34,3	35,7

**По оценкам проектов, включенных в Постановление Президента Республики Узбекистан от 09.10.2006г. №ПП-484 «Об инвестиционной программе Республики Узбекистан на 2007 год».*

расли обеспечивается ее переводом на коммерческую основу (включая четкость задач и правил, финансовую и управленческую автономию, жесткость бюджетного ограничения и ответственность перед потребителями и инвесторами) и внедрением в отрасль конкурентных принципов[9]. Приход в инфраструктуру частных предприятий, безусловно, способствует выполнению перечисленных требований.

Рыночное решение проблем инфраструктуры отвечает как приоритетам экономической стратегии Узбекистана, которой предусматривается продолжение приватизации экономики, поощрение частной инициативы и конкуренции, так и сложившимся объективным реальностям в экономике страны, социальной и бюджетной сферах. Речь, разумеется, не идет о том, чтобы государство покинуло инфраструктурную отрасль – вопрос в том, в какой форме и масштабах оно должно сохранить в ней свое присутствие и каким образом разделить с частным сектором полномочия, риски, функции и ресурсы. Современная практика дает на этот вопрос различные ответы, известные под собирательным названием *частно-государственного партнерства (ЧГП)*.

[9] *Infrastructure for Development. World Bank, 1994, p. 33.*

Раздел 2. Частно-государственное партнерство: роль и значение в развитии инфраструктуры

2.1. Общая характеристика ЧГП

Частно-государственное партнерство (ЧГП) предполагает участие коммерческих фирм в создании и эксплуатации объектов производственной, коммунальной и социальной инфраструктуры и предоставлении общественных благ и услуг. Перечисленные функции традиционно относятся к сфере государственных полномочий, но в течение последних двадцати лет к их выполнению активно привлекаются частные предприятия.

Частно-государственное партнерство (ЧГП) предполагает участие коммерческих фирм в создании и эксплуатации объектов производственной, коммунальной и социальной инфраструктуры и предоставлении общественных благ и услуг

Допуск частного бизнеса в инфраструктурную отрасль представляется неочевидным шагом. В самом деле, объекты инфраструктуры являются по своей природе «общественными благами» и вдобавок часто имеют свойства естественных монополий, вследствие чего передача этих объектов частному сектору чревата хорошо известными «провалами рынка». Чтобы предотвратить такие «провалы», государство сохраняет свое присутствие в приватизируемых инфраструктурных отраслях, во-первых, в качестве заказчика, и, во-вторых, в роли регулятора и контролера деятельности частных фирм. Государство и частный бизнес становятся в таком случае партнерами – отсюда и название модели.

Для частного оператора совместный проект представляет собой коммерческое начинание и должен окупить понесенные затраты и обеспечить прибыль. Доходы частного оператора складываются из контрактных платежей и субсидий, предоставляемых государством и/или платы, взимаемой с получателей благ и услуг.

ЧГП следует отличать от приватизации в традиционном смысле слова, предполагающей передачу частному сектору прав собственности на производственные предприятия и иные активы. Особенности ЧГП состоят в том, что, во-первых, речь идет о привлечении частного сектора к предоставлению *общественных* благ и услуг в инфраструктурной отрасли, и, во-вторых, права собственности в отношении объектов ЧГП не отчуждаются целиком в пользу частного инвестора и оператора – как правило, передача этих прав ограничена функционально и по времени и обусловлена соблюдением установленных государством требований.

В ЧГП частный сектор привлекается к предоставлению общественных благ и услуг в инфраструктурной отрасли и права собственности в отношении объектов ЧГП не отчуждаются целиком в пользу частного инвестора

ЧГП в простейших формах может ограничиться 1) аутсорсингом государством своих функций частным предприятиям, но в более развитых вариантах 2) включает в себя и инвестиционную компоненту. В таком случае ЧГП не сводится к тендерам на закупки и государственным подрядам на производство строительных работ, и обязательно предполагает эксплуатацию инвестором в течение определенного периода времени объекта инвестиций, с тем, чтобы окупить вложенные средства.

ЧГП может быть реализовано в многообразных формах, среди которых наиболее распространены три основных типа партнерств – контракты на обслуживание, строительно-эксплуатационный подряды и концессии.

ЧГП может быть реализовано в многообразных формах, среди которых наиболее распространены три основных типа партнерств – контракты на обслуживание, строительно-эксплуатационный подряды и концессии

Контракты на обслуживание (operation, maintenance and service contracts) предусматривают *передачу частному предприятию* тех или иных инфраструктурных объектов и/или определенных операций и функций инфраструктурной отрасли. Мощности инфраструктуры, необходимые для выполнения контрактных обязательств обычно передаются частному оператору на условиях аренды.

Строительно-эксплуатационный подряд (build-operate-transfer) имеет целью создание частным инвестором *новых инфраструктурных мощностей*, которые в конечном итоге переходят в собственность и под управление государства, но этому предшествует оговоренный контрактом период эксплуатации инвестором вновь созданных объектов для получения необходимой отдачи на вложенные частные инвестиции.

Наконец, в случае концессий государство переуступает частному инвестору *полномочия* по предоставлению тех или иных услуг инфраструктуры на предусмотренных договором концессии условиях, и инвестор создает новые и/или модернизирует и расширяет существующие мощности и эксплуатирует их в течение периода действия концессионного договора. В данном случае эксплуатация объекта инфраструктуры частным предприятием является основной *целью* партнерства, тогда как в варианте строительно-эксплуатационного подряда эксплуатация созданного объекта является *средством* возмещения понесенных капитальных затрат прежде чем этот объект передается государству.

Контракты на обслуживание, вообще говоря, не предполагают частных инвестиций, но и не исключают таковых для расширения или модернизации арендуемых мощностей. В двух других разновидностях ЧГП частные инвестиции являются неотъемлемой частью партнерства, что и делает такую модель привлекательной в условиях ограниченности бюджетных средств. Возможность развивать инфраструктуру без увеличения государственных расходов и роста государственного долга долгое время считалась главным достоинством ЧГП; эта точка зрения отражена в названии «Private Finance Initiative» под которым первые проекты ЧГП были реализованы в 80-х гг.

С тех пор, однако, представления о выгодах ЧГП заметно изменились. Так, стало ясно, что проекты ЧГП не нейтральны для бюджета – если, например, контрактом предусмотрена оплата государством услуг частного оператора, то обязательство производить такие выплаты в течение срока действия контракта фактически представляет собой прирост государственного долга. Возможность мобилизации в инфраструктуру частного капитала и сегодня остается важным мотивом обращения к ЧГП, но в настоящее время в этой модели особенно ценится привнесение в инфраструктуру *рыночных стимулов*, позволяющих более эффективно использовать ресурсы – как частные, так и государственные. Разумеется, эти выгоды не даются даром, и, приступая к внедрению ЧГП, следует ясно представлять плюсы и минусы этой идеи.

2.2 Преимущества ЧГП

Помимо мобилизации частных инвестиций и повышения эффективности инфраструктурной отрасли, ЧГП обладает рядом других важных достоинств[10].

Ориентация на конечный результат. Сочетание в едином контракте ЧГП проектной, инвестиционной и эксплуатационной составляющих дает значительный выигрыш по сравнению с традиционной формой строительного подряда. Дело в том, что в контракте прописываются конечные обязательства частного партнера в отношении предоставляемых услуг (количество, качество, доступность и пр.), после чего последний самостоятельно решает, каким образом наиболее эффективно выполнить эти требования и, исходя их этого проектирует и реализует инвестиционную часть проекта. Частный партнер, зная, что ему предстоит в течение длительного времени эксплуатировать создаваемый объект, исходя из собственных интересов обеспечит высокое качество проектных работ и строительства. Если бы исполнитель работ отвечал только за инвестиционную компоненту, было бы гораздо сложнее сформулировать качественное техническое задание и проверить его выполнение, особенно в условиях дефицита опыта и квалифицированных кадров в государственных органах. В таком случае нестыковка между стадиями проектирования, строительства и эксплуатации повлекла бы за собой дополнительные издержки.

Контракты ЧГП ориентированы на конечный результат

Распределение рисков. Создание и эксплуатация инфраструктурных проектов сопряжены со значительными рисками. Неопределенность условий реализации проекта связана с колебаниями макроэкономической конъюнктуры, трудностями прогнозирования спроса, возможными изменениями законодательства, отклонениями издержек строительства и эксплуатации от проектных значений, и пр. ЧГП позволяет распределить риски между сторонами исходя из способности последних контролировать источники неопределенности и адаптироваться к изменяющимся условиям. Частный партнер должен взять на себя производственные и строительные риски, а также откликаться на колебания спроса повышением качества услуг, более энергичным маркетингом, и пр. Государству же следует иметь дело с системными и макроэкономическими рисками, компенсируя их должной корректировкой условий ЧГП.

ЧГП позволяет распределить риски между сторонами исходя из способности последних контролировать источники неопределенности и адаптироваться к изменяющимся условиям

Преграда «белым слонам». Крупномасштабное государственное инвестирование нередко сопровождается серьезными просчетами в отношении ожидаемых затрат, сроков строительства, потребности в создаваемых объектах, и пр., вследствие чего сооружаемые объекты в конечном итоге не окупают вложенных средств. Частный партнер рискует в таких проектах собственными средствами, что заставляет проводить более тщательный и реалистичный предпроектный анализ. Согласие частного партнера на реализацию проекта ЧГП дает дополнительную уверенность в экономической обоснованности и эффективности начинания.

ЧГП выступает в качестве фильтра, не пропускающего сомнительных проектов с высокой вероятностью больших финансовых потерь

[10] *См., напр., Sadka, E., Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective. IMF Working Paper WP/06/77, 2006.*

ЧГП выступает в таком случае в качестве своеобразного фильтра, не пропускающего «белых слонов» – сомнительных проектов с высокой вероятностью больших финансовых потерь.

2.3. Проблемы ЧГП

Идея ЧГП, несмотря на свою привлекательность, сопряжена с серьезными проблемами, недоучет которых обрек немало проектов ЧГП на неудачу. Недостатки и достоинства ЧГП нередко оказываются продолжением друг друга, так что эффективная реализация данной модели оказывается непростым делом.

Реализация проектов ЧГП может отрицательно сказаться на качестве управления государственными финансами

Опасность ослабления контроля над государственными расходами и доходами. Уже указывалось, что проекты ЧГП с определенной точки зрения ведут к росту расходных обязательств и задолженности государства. Финансовая и административная автономия таких проектов означает, что соответствующие бюджетные обязательства и их погашение выводятся за пределы государственного финансового планирования, контроля и отчетности, что может отрицательно сказаться на качестве управления государственными финансами. Между тем пограничное положение ЧГП между частным и государственным секторами чревато коррупцией и иными злоупотреблениями при выборе частного партнера, заключении контрактов, определении режима платежей, и пр.

Стремление частного партнера к увеличению прибыльности проекта может привести к экономии капитальных и эксплуатационных затрат за счет снижения качества

Проблемы гарантий качества. Стремление частного партнера к увеличению прибыльности проекта может привести к экономии капитальных и эксплуатационных затрат за счет снижения качества (регулярности, надежности, доступности и пр.) предоставляемых услуг. Подобные опасения возникают в тех случаях, когда стандарты качества недостаточно четко прописаны в контракте (например, если они с трудом поддаются измерению и верификации) и/или отсутствуют эффективные механизмы контроля и принуждения частного партнера к выполнению требований контракта.

Просчеты оценки доходности проекта и риски пересмотра контрактов. Частному партнеру могут быть предложены неоправданно щедрые финансовые условия, фактически обеспечивающие монопольную сверхприбыль («ренту») за счет бюджета либо пользователей услуг инфраструктуры. Возможна и противоположная крайность, когда доходы частного партнера оказываются недостаточными для окупаемости понесенных затрат. В таких случаях, дабы предотвратить остановку социально значимого объекта инфраструктуры, государство может быть вынуждено пойти на пересмотр условий контракта, повышая выплаты из бюджета либо санкционируя рост тарифов. В результате бюджетное ограничение проекта ЧГП «смягчается», что может оказать на частного партнера нежелательное дестимулирующее воздействие. Последний может воспользоваться своим де-факто монопольным положением, чтобы добиться от государства дополнительных выгод; в свою очередь государство получает рычаги давления на инвестора, вложившего значительные средства в производственные мощности инфраструктуры, не имеющие применения вне партнерства с государством. Такого рода

риски усугубляются слабостью системы договорного права, включая механизмы разрешения споров.

Политические и социальные риски. Государство нередко прибегает к явным и неявным субсидиям в предоставлении социальных и коммунальных услуг населению (неявной субсидией является терпимое отношение к неплатежам за услуги). Частный партнер ликвидирует подобные льготы, если только они не оговорены контрактом с указанием источника замещения выпадающих доходов, и вводит более строгую платежную дисциплину. Это может негативно сказаться на доступности предоставляемых услуг, особенно малообеспеченным слоям, и привести к росту социальной и политической напряженности.

Недостаток опыта и производственных мощностей. В частном секторе может не оказаться предприятий, располагающих необходимыми экономическими и финансовыми возможностями, производственными мощностями и ноу-хау для реализации проектов ЧГП (в этом случае выходом из положения становится привлечение зарубежных компаний). Кроме того, государственным органам может не хватать опыта составления и исполнения контрактов ГЧП.

Раздел 3. ЧГП в Узбекистане: предпосылки, препятствия, порядок внедрения

3.1. Первые шаги

Согласно базе данных организованного Мировым Банком Консультационного центра по частно-государственным инфраструктурным проектам (Public-Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF), в Узбекистане за период с 1990 по 2005 гг. были инициированы 8 проектов ЧГП с частными инвестициями на общую сумму 794 млн. долл.[11]. Два проекта из восьми, на долю которых приходилось 47% частных инвестиций, были впоследствии остановлены.

Таблица 4. Крупные частно-государственные партнерства в Узбекистане

Год	Количество вновь начатых проектов	Отрасль	Тип проекта	Частные инвестиции (млн. долл.)
1992	1	Телеком	Новый объект	3
1996	4	Телеком	Новый объект	351
1997	2	Телеком	Новый объект	118
1998				31
1999				13
2000				26
2001	1	Водоснабжение	Контракт на управление	130
2002				23
2003				10
2004				3
2005				85
Всего	8			794

Источник: Private Participation in Infrastructure Database, World Bank

База данных PPIAF регистрирует только крупномасштабные проекты частно-государственного партнерства в Узбекистане; помимо этого в стране имеются достаточно многочисленные примеры привлечения частного сектора в инфраструктуру на микроуровне, главным образом в сфере жилищно-коммунального хозяйства. С 2002 идет приватизация жилищно-эксплуатационных управлений и ряда других предприятий коммунального

Бокс 2. Частно-государственное партнерство в водоснабжении Бухары и Самарканда

Для повышения эффективности, качества и доступности водоснабжения в Бухаре и Самарканде была реализована нестандартная модель ЧГП, где инвестиционная компонента обеспечена международными донорами, а частный оператор, не вкладывая собственных инвестиций, действует в рамках контракта на обслуживание. Консорциум доноров, включающий Мировой Банк и Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству предоставили техническое содействие, грант и инвестиционный заем на общую сумму 49 млн. долл. для реабилитации и модернизации служб Водоканала в двух городах, власти которых ответственны за обслуживание займа. Финансовый и материальный вклад в проект узбекской стороны оценивается в 12 млн. долл. Выбранная первоначально в качестве частного оператора французская компания вскоре после начала работ по контракту потребовала его пересмотра с целью повышения расценок, ссылаясь на изменившиеся экономические условия. Узбекская сторона не пошла на это требование, и контракт был расторгнут. По итогам второго конкурса новым частным оператором была определена австрийско-шведская компания, предложившая наиболее выгодные среди участников конкурса финансовые условия. Работа этой компании вызывала многочисленные нарекания, вследствие чего контракт с ней не был продлен, и в 2007 г. ЧГП было преобразовано в обычный инвестиционный проект (с участием международного институционального консультанта), исполнителями которого являются Водоканалы двух городов.

[11] *По данным PPIAF (http://ppi.worldbank.org/) в пересчете на ВВП инвестиции в ЧГП в Узбекистане несколько отстают от казахских, но опережают украинские и российские.*

хозяйства. Принятым в 2006 г. Кабинетом Министров постановлением «О дальнейших мерах по развитию товариществ частных собственников жилья и формированию реального рынка жилищных услуг» предусматривается создание специализированных управляющих и обслуживающих организаций, оказывающих услуги товариществам частных собственников жилья на договорной основе. На сегодняшний день в Узбекистане функционирует 143 частных управляющих компании, занятых предоставлением эксплуатационных, ремонтных и аварийно-диспетчерских услуг (Бокс 3).

Бокс 3. Частные управляющие компании в Узбекистане

В Самаркандской области компания "Самарканд олтин аср", начавшая свою деятельность в мае 2006 года, заключила договоры с 13 товариществами частных собственников жилья (ТЧСЖ). Компания установила три локальных котельных, обслуживает по приемлемым тарифам 51 жилой дом, а также выполнила по заказу своих клиентов значительный объем ремонтных работ. Действующая в Наманганской области частная фирма "Шухрат Хамкор Сервис" оказывает аварийные и диспетчерские услуги для 8 многоэтажных домов с 352 квартирами. Установлен доступный для жителей тариф за услуги ремонта, содержания внутридомовых коммуникаций, аварийных и диспетчерских услуг в размере 43 сумов за 1 кв. м., повышена эффективность сбора платежей за коммунальные услуги путем массовой установки счетчиков электроэнергии и учета холодной воды, что позволило резко сократить задолженность населения. В Бухарской области управляющие компании ООО "Курувчи коммуналчи синтез" и ООО "Калб ифтихор файз" обслуживают 17 ТЧСЖ и 169 многоэтажных домов. Компаниями установлены конкурентные тарифы за услуги ремонта, содержания внутридомовых коммуникаций, аварийных и диспетчерских услуг в размере соответственно 43 и 56 сумов за 1 кв.м. жилья.

Успешная деятельность управляющих компаний позволяет ставить вопрос о расширении круга их функций. Так, Государственным комитетом по демонополизации совместно с акционерной компанией "Узтрансгаз" разрабатываются типовые договоры по передаче управляющим компаниям функций продажи природного газа оптовым и розничным потребителям и сбора платежей. Управляющим компаниям удается значительно повысить платежную дисциплину за счет точного определения круга плательщиков и большей аккуратности в сборе платежей с одновременным повышением качества и надежности предоставляемых услуг. Помимо управляющих компаний, органы власти на местах рассматривают возможности аутсорсинга частным операторам сбыта, распределения и сбора платежей за электроэнергию и природный газ. В частности, в Самаркандской области хокимят привлекает к сбору оплаты за природный газ махалля, которые заключают соответствующий договор с газоснабжающей организацией и банковскими учреждениями. Созданная система не только более эффективно собирает текущие платежи, но и позволяет постепенно сократить дебиторскую задолженность предыдущих периодов. Аналогичным образом Государственный комитет по демонополизации совместно с государственной акционерной компанией «Узбекэнерго» провел конкурсный отбор независимого оператора для распределения и сбыта электрической энергии в Бектемирском районе г.Ташкента. По результатам конкурса данные функции с апреля 2007 г. были переданы компании "Shosh Invest Group".

Органы власти на местах рассматривают возможности аутсорсинга частным операторам сбыта, распределения и сбора платежей за электроэнергию и природный газ

Приведенные примеры свидетельствуют о жизнеспособности идеи ЧГП в условиях Узбекистана, и вместе с тем о наличии серьезных препятствий полноценному использованию потенциала ЧГП в стране. Масштабы частных капиталовложений в проекты ЧГП несопоставимы с величиной «инвестиционного разрыва» в инфраструктуре, достигающего нескольких процентов ВВП. Крупные частные инвестиции в инфраструктуру до сих пор ограничиваются главным образом мобильной связью – одним

из наименее рискованных для инвесторов сегментов инфраструктурной отрасли, который едва ли является приоритетным с точки зрения потребностей социально-экономического развития Узбекистана. В ходе реализации масштабных проектов возникают труднопреодолимые конфликты между сторонами, чреватые расторжением достигнутых соглашений и выходом частных инвесторов и операторов из партнерств. Проекты на микроуровне более просты в реализации и дают осязаемый выигрыш, но остаются изолированными начинаниями, неспособными радикально улучшить ситуацию в коммунальном хозяйстве страны.

3.2. Условия для ЧГП в Узбекистане

Чтобы получить представления о факторах, благоприятствующих или препятствующих развитию ЧГП в стране, полезно обратиться к материалам Программы ПРООН по частно-государственному партнерству в городских условиях (UNDP's Public Private Partnership for the Urban Environment (PPPUE) program[12]). В этих материалах перечисляются следующие факторы и ограничения, позволяющие судить о наличии правовых, институциональных, экономических и иных предпосылок для продуктивного участия частного сектора в инфраструктуре страны.

Закон РУ «О концессиях» в силу ряда недостатков нуждается в серьезном пересмотре

Законодательство и государственное регулирование. Правовую базу для ГЧП в Узбекистане создает национальной законодательство о приватизации, реструктуризации и регулировании естественных монополий, мерах по развитию конкуренции, внедрению аренды и концессий, привлечению иностранных инвестиций, а также реформе отдельных секторов социальной и экономической инфраструктуры.

Ввиду того что многие проекты ЧГП имеют концессионную основу, важное значение имеет национальное концессионное законодательство. Узбекистан одним из первых среди постсоветских государств принял в 1995 г. *Закон «О концессиях»*. К сожалению, в силу ряда недостатков этот закон остается главным образом на бумаге и нуждается поэтому в серьезном пересмотре (Бокс 4).

Закон о естественных монополиях относит к последним трубопроводы для транспортировки углеводородного сырья, производство и транспорти-

Бокс 4. Закон Республики Узбекистан о концессиях

Основные претензии к закону состоят в следующем. Во-первых, круг концессионеров ограничивается иностранными инвесторами, что исключает из значительной части потенциальных проектов ЧГП национальный бизнес. Во-вторых, хотя закон и определяет как предмет концессии виды хозяйственной деятельности, он жестко связывает их с существующими материальными активами (имущество, земельные участки и недра), тогда как современный взгляд на концессию состоит в предоставлении государством частной фирме прав на ведение хозяйственной деятельности в условиях несовершенной конкуренции (наличия у концессионера определенной «рыночной власти»). Наконец, закон ограничивает продолжительность концессионного соглашения 15 годами (против общепринятых 50), что сдерживает заключение соглашений по крупным объектам с продолжительными сроками окупаемости. В сравнительном межстрановом контексте правовой режим концессий в Узбекистане получает невысокую оценку с точки зрения определения сферы его действия, качества государственной поддержки и наличия финансовых инструментов, благоприятствующих привлечению концессионерами кредитов, а также качества концессионных соглашений и процедур присуждения концессии. С момента принятия закона в 1995 г. не было заключено ни одного полноценного концессионного соглашения, вследствие чего оценка практики применения концессионного режима в стране опирается на «квази-концессии» предоставленные на муниципальном уровне в сфере общественного транспорта. Международные эксперты дают низкую оценку процессам выбора концессионеров, выполнения и прекращения подобных соглашений.

Источники: EBRD Legal Indicators Survey 2006; Concession Assessment Project report on the quality of concession legislation in early transition countries, EBRD 2007.

[12] *http://pppue.undp.2margraf.com/*

ровку электрической и тепловой энергии, железные дороги, услуги почтовой связи, водопровод и канализацию, а также услуги аэронавигации, портов и аэропортов. Основными инструментами госрегулирования являются ценовое регулирование, определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию и/или установление минимального уровня их обеспечения услугами монополии. Органом регулирования в сфере естественных монополий является Кабинет Министров Республики Узбекистан в лице Государственного комитета по демонополизации, поддержки конкуренции и предпринимательства, тогда как полномочия ценового регулирования принадлежат Министерству финансов.

Такое распределение полномочий чревато конфликтом интересов, поскольку Минфин, отвечая за бюджетные доходы, в силу своей функциональной роли в меньшей степени озабочен иными функциями цен на услуги естественных монополий. Министерство финансов в ряде случаев, особенно применительно к услугам ЖКХ, делегирует утверждение тарифов или их предельных уровней на товары и услуги естественных монополий финансовым управлениям областных хокимиятов. Для последних первоочередными являются задачи баланса доходов и расходов республиканского и областных бюджетов, а также социальной защиты населения, тогда как потребности развития и технического перевооружения отрасли не получают при этом достаточного внимания.

Действующий порядок не отвечает современным принципам тарифного регулирования, предусматривающим поручение данной функции независимым регулирующим органам

Действующий порядок не отвечает современным принципам тарифного регулирования, предусматривающим поручение данной функции независимым регулирующим органам. В результате в ряде отраслей, где тарифы должны целиком возмещать текущие и капитальные издержки, они все еще остаются ниже необходимого уровня. Встречается и другая крайность, когда отрасли инфраструктуры переводятся на самоокупаемость, в то время как ввиду специфики этих отраслей их услуги должны субсидироваться в интересах социально-экономической эффективности.

Институциональные ограничения. Институты в Узбекистане эволюционируют в направлении развития частного сектора, поощрения конкуренции и продолжения приватизации. Такой вектор институциональных сдвигов, безусловно, благоприятствует распространению ЧГП. Вместе с тем в стране недостаточен опыт эффективного и транспарентного партнерства государства и частного сектора.

Преобладающим вариантом приватизации является продажа частным инвесторам пакетов акций предприятий, в том числе инфраструктурных отраслей. Так, иностранным инвесторам было продано соответственно 40 и 44% акций ОАО «Ферганские электросети» и «Бухарские электросети», а также свыше 25% акций национальной почтовой службы «Узбекистон почтаси». Во всех перечисленных случаях за государством сохраняется контрольный пакет акций. Вместе с тем правительственная программа приватизации допускает возможность снижения доли государства в собственности генерирующих и распределяющих предприятий энергетической отрасли до 15%, особенно если покупатель принимает на себя дополнительные инвестиционные обязательства, потребность в которых в 2006 г. оценивалась в 105 млн. долл. При этом государство намерено сохранять за собой контрольный пакет акций в

предприятиях, признанных стратегическими, среди которых с высокой вероятностью окажутся некоторые объекты и сети инфраструктуры.

Частичная приватизация инфраструктурных предприятий с условием привлечения дополнительных инвестиций может рассматриваться как разновидность ЧГП, однако разделение прав и обязательств между государством и частным партнером в таких случаях отличается от общепринятого – линия раздела разрезает пакет прав собственности «поперек», оставляя каждому из участников часть прав контроля и дохода, тогда как в традиционном понимании ЧГП права делятся «вдоль» – частный партнер получает полную коммерческую самостоятельность и всю прибыль, тогда как государство сохраняет за собой регулирующие полномочия. Эта разница имеет принципиальное значение для частного инвестора, особенно если за государством остается контрольный пакет. Не случайно приватизация ремонтно-эксплуатационных и жилищно-эксплуатационных управлений, где государство не удерживало за собой доли собственности, происходила гораздо активнее, чем в других сегментах инфраструктуры. Следует также предвидеть, что уже проведенная частичная приватизация предприятий инфраструктуры может создать правовые препятствия переходу к ЧГП, так как это затронет интересы частных, в том числе зарубежных, инвесторов, приобретавших пакеты акций данных предприятий.

Перспективы ЧГП в Узбекистане зависят от готовности и возможности частных инвесторов вкладывать средства в инфраструктурную отрасль страны

Внедрению ЧГП в Узбекистане может препятствовать недостаточный опыт равноправного сотрудничества государственных органов и частных предприятий и до сих пор не преодоленное недоверие между государством и частным сектором. Следует также не упускать из виду угрозу коррупции, для которой при расширении транзакций между государством и коммерческими фирмами могут возникнуть новые возможности.

Финансовые ограничения. Перспективы ЧГП в Узбекистане зависят от готовности и возможности частных инвесторов вкладывать средства в инфраструктурную отрасль страны. Несмотря на подъем инвестиционной активности, ее масштабы в Узбекистане остаются недостаточными для реализации в заметном количестве крупных проектов ЧГП. Согласно отчетным данным за 2006 г., весь объем иностранных инвестиций в инфраструктурные отрасли Узбекистана составил 157,7 млрд. сумов, тогда как резиденты – главным образом предприятия и организации – совместно инвестировали в инфраструктуру 664 млрд. сумов. Основная часть этих инвестиций произведена контролируемыми государством компаниями в собственные производственные фонды, и рассматривать такие капиталовложения как частные следует со значительными оговорками. Приватизационные сделки за этот же год составили 59,26 млрд. сумов с инвестиционными обязательствами в размере 37,6 млн. долл. и 7,2 млрд. сумов. Между тем проекты ЧГП, тысячами реализованные в развивающихся странах, требовали инвестиций в размере ста миллионов долларов и выше каждый.

Следует предвидеть, что препятствиями к привлечению крупных внешних инвестиций в ЧГП в Узбекистане станут трудности «секьюритизации» таких проектов, т.е. выпуска под них торгуемых финансовых инструментов. Национальные финансовые рынки находятся на ранней

ступени развития и едва ли будут способны в ближайшем будущем решить проблему мобилизации финансовых средств в инфраструктуру, тогда как международные инвесторы должны получить надежные гарантии возврата вложений. Макроэкономическая стабильность в Узбекистане и курс правительства на привлечение иностранного капитала, безусловно, сокращают инвестиционные риски[13], но утверждение в международных корпоративных и финансовых кругах представления об Узбекистане как стране с привлекательным инвестиционным климатом потребует времени и дальнейших усилий.

Финансовые ограничения в меньшей степени препятствуют реализации в стране ЧГП в форме контрактов на обслуживание, не включающих, вообще говоря, инвестиционной компоненты.

Заключение и исполнение контрактов. Поскольку отрасль инфраструктуры ограниченно конкурентна, оператор объекта ЧГП получает на срок действия контракта определенную рыночную власть. В этих условиях исключительно важное значение имеет конкурентный режим выбора частного партнера при помощи открытой и прозрачной конкурсной процедуры. В Узбекистане имеется опыт проведения инвестиционных конкурсов, что должно способствовать внедрению в стране ЧГП. Вместе с тем до сих пор не создана устойчивая система закупок товаров, работ и услуг, которая опиралась бы на развитую инжиниринговую и консалтинговую инфраструктуру и полноценную информационную базу. Сегодня потенциальные участники конкурсов не всегда могут своевременно и в полном объеме получить необходимую информацию о состоянии предприятий инфраструктуры, не располагают достоверными сведениями о емкости рынка, материалами прединвестиционных исследований и технико-экономических обоснований. Это снижает конкурентность процедуры конкурсного отбора и не гарантирует достижения наилучшего для общества результата при затрачиваемых средствах (принцип «value for money»). Предприниматели и потенциальные инвесторы не всегда могут получить объективную информацию. Отсутствие надежной начальной оценки предмета конкурсных торгов также отрицательно сказывается на их результатах. Наконец, важное значение имеет способность правильно сформулировать условия конкурса и надежно проверить их выполнение, убедившись, что соискатель обладает необходимыми профессиональными и организационными качествами. Опыт ЧГП в водоснабжении Бухары и Самарканда подчеркивает важность этого требования, без соблюдения которого, выбор победителя конкурса, исходя из одних лишь предлагаемых финансовых условий, чреват проблемами при реализации проекта.

Потенциальные участники конкурсов не всегда могут своевременно и в полном объеме получить необходимую информацию о состоянии предприятий инфраструктуры, не располагают достоверными сведениями о емкости рынка, материалами прединвестиционных исследований и технико-экономических обоснований

Контракты ЧГП обладают значительной спецификой, особенно при наличии инвестиционной компоненты, причем как уже отмечалось, в развивающихся странах инвесторы стремятся скомпенсировать пробелы институциональной среды усложнением и детализацией таких

[13] *Важным шагом в этом направлении является Постановление Президента Республики Узбекистан № ПП-672 от 20 июля 2007 года "О мерах по дальнейшему углублению процессов приватизации и активному привлечению иностранных инвестиций в 2007-2010 годах", которое расширяет круг гарантий и льгот зарубежным инвесторам.*

контрактов. В контрактах фиксируются обязательства сторон, целевые показатели, за достижение которых отвечает частный партнер, принципы тарифной политики, бонусы и штрафные санкции, механизмы возмещения потерь при невыполнении сторонами своих обязательств, основания для пересмотра контракта, процедуры разрешения споров и расторжения контракта. Опыт составления и выполнения таких контрактов в Узбекистане пока невелик; отсутствуют также адаптированные для местных нужд типовые инструменты ЧГП, которые можно было бы использовать при составлении конкретных соглашений.

Кадровая проблема и общественное мнение. Реализация проектов ЧГП требует подготовленных кадров, как в частном, так и в государственном секторе, причем речь идет как о специальных технических знаниях, необходимых для работы в современных отраслях инфраструктуры, так и о компетентности в управленческих, юридических и финансовых вопросах. Такого рода квалификация может быть приобретена на опыте и/или участием в тренинговых программах. Учитывая, что внедрение ЧГП в стране находится на начальном этапе, а систематический тренинг по административным, правовым и финансовым аспектам ЧГП не проводился, следует предвидеть, что кадровый дефицит может стать препятствием массовому приходу частного сектора в инфраструктуру. Особенно серьезной представляется нехватка навыков современного финансового анализа и планирования, государственного регулирования частных предприятий в инфраструктуре, проведения тендеров, мониторинга и контроля исполнения контрактов и связей с общественностью.

Особенно серьезной представляется нехватка навыков современного финансового анализа и планирования, государственного регулирования частных предприятий в инфраструктуре, проведения тендеров, мониторинга и контроля исполнения контрактов и связей с общественностью

По мнению экспертов, возможен также дефицит квалифицированных инженерных и технических кадров, поскольку рост дебиторской задолженности и низкие зарплаты в ряде отраслей инфраструктуры привели к оттоку специалистов.

Успех проектов ЧГП во многом зависит от общественного участия и поддержки. В узбекском обществе многолетняя традиция сформировала ожидания, что услуги инфраструктуры предоставляются государством бесплатно или по сильно заниженным, подчас символическим, ценам. Попытки государства ограничить субсидирование тарифов привело к волне неплатежей. В таких условиях возможное повышение платы за инфраструктуру и укрепление платежной дисциплины, диктуемое объективной экономической необходимостью, может неоправданно связываться в общественном мнении с передачей объектов инфраструктуры частным предприятиям, и привести к отторжению обществом идеи ЧГП. Риск подобного исхода реален, но не должен преувеличиваться, поскольку и сегодня услуги инфраструктуры (в особенности коммунального хозяйства и здравоохранения) широко приобретаются неофициально и таким образом де факто оказываются платными.

3.3. Комплекс мер по продвижению ЧГП

Модель ЧГП в Узбекистане должна выстраиваться творчески, с учетом реалий страны. Такой подход согласуется с современными представлениями об эффективной стратегии реформ, где на смену универсальным

рецептам приходит поиск собственных решений, отражающих особенности экономики и институтов отдельных стран. Реформы проектируются не как одномоментное усилие, а как процесс, на каждой из стадий которого создаются предпосылки для следующих шагов. На промежуточных этапах такого процесса новые институты и механизмы, внедрение которых является целью реформ, функционируют с определенными ограничениями, которые постепенно снимаются, расширяя масштабы инновации и позволяя реализовать ее в более развитых формах.

Предшествующий анализ позволяет констатировать, что, несмотря на большую потребность в частных инвестициях в инфраструктуру, «фронтальное» внедрение ЧГП в Узбекистане в настоящее время неосуществимо. Национальные и международные инвесторы не готовы предоставить необходимые для этого средства, но и при наличии финансовых ресурсов имеющиеся пробелы в законодательстве и нехватка опыта, скорее всего, обрекли бы такую кампанию на неудачу, надолго дискредитировав тем самым идею ЧГП в правительстве и обществе и подорвав доверие частного сектора.

Необходима программа неотложных действий по созданию условий для применения ЧГП в масштабах, отвечающих потребностям экономики и логике реформ, адаптации форм и механизмов ЧГП к текущим условиям, и постепенному распространению ЧГП по мере возникновения необходимых для этого предпосылок

Выходом из положения является программа неотложных действий по *созданию условий* для применения ЧГП в масштабах, отвечающих потребностям экономики и логике реформ, *адаптации* форм и механизмов ЧГП к текущим условиям, и *постепенному распространению* ЧГП вширь (рост числа и масштабов проектов) и вглубь (приближение к наиболее развитым моделям ЧГП) по мере возникновения необходимых для этого предпосылок. Достоинством предлагаемой стратегии является накопление опыта и демонстрация работоспособности модели ЧГП как часть процесса подготовки к ее массовому внедрению.

Такой процесс должен включать следующие компоненты:

- Пилотные проекты
- Правовая реформа
- Разработка инструментария
- Тренинг
- Экспертное сопровождение
- Диалог стейкхолдеров

При выборе пилотных проектов следует максимизировать шансы на успех в условиях ограниченности частных инвестиций и пробелов в институциональной среде. С этой точки зрения предпочтение, несомненно, должно быть отдано небольшим проектам со скромными потребностями в инвестициях или – в форме аренды и контрактов на обслуживание – вовсе не предполагающими таковых. Небольшие масштабы ЧГП ограничивают риски и потери в случае возможных неудач, а отсутствие инвестиций упрощает контракты, которые, не требуя окупаемости вложенных средств, могут быть заключены на более короткий период. К сожалению, краткосрочность контракта снижает стимулы оператора к росту капитализации вверенного объекта инфраструктуры, но этот недостаток оправдывается меньшей чувствительностью таких контрактов к ошибкам прогнозирования, погрешностям проведения тендеров и недостатку опыта применения более сложных инструментов. Немаловажно, что простые краткосрочные контракты в меньшей степени нуждают-

ся в государственном регулировании (например, с целью пересмотра тарифов), эффективность которого в настоящее время вызывает сомнения.

Пилоты следует выбирать в отраслях, где потери при нынешнем положении дел наиболее велики – это, во-первых, позволит уже на начальных этапах внедрения ЧГП добиться заметных результатов, разгрузив бюджет и повысив качество услуг, а во-вторых, дает основания рассчитывать на успех, несмотря на первоначальное отсутствие ряда предпосылок эффективной реализации ЧГП и возможное несовершенство пилотных проектов. Успешная реализация таких проектов будет иметь важный демонстрационный эффект, убеждая в достоинствах ЧГП государственные органы, частный сектор и общественность.

Пилоты следует выбирать в отраслях, где потери при нынешнем положении дел наиболее велики, в первую очередь в жилищно-коммунальном хозяйстве

Перечисленным требованиям в наибольшей мере удовлетворяет *жилищно-коммунальное хозяйство*, где проекты ЧГП могут быть реализованы на микро-уровне и обеспечить значительный выигрыш за счет сокращения потерь, повышения технологической и финансовой дисциплины и более рачительного использования имеющихся ресурсов. Таким образом, пилотную компоненту стратегии рекомендуется реализовать в секторе ЖКХ (подробнее об этом см. заключительный раздел доклада). Разумеется, такая рекомендация не исключает одновременной подготовки, а при благоприятных условиях – и реализации проектов ЧГП в других отраслях инфраструктуры.

Для создания прочной правовой основы ЧГП необходимо проанализировать существующее законодательство, затрагивающее деятельность частных предприятий в инфраструктуре, и разработать согласованные проекты поправок в законы о концессиях и естественных монополиях (см. предыдущий раздел доклада), а также, возможно, в законы об инвестиционной деятельности, о гарантиях и мерах защиты прав иностранных инвесторов, об аренде, о разгосударствлении и приватизации, о лизинге и т.д. По мнению экспертов Торгово-промышленной палаты Узбекистана, проведение такого рода правовой реформы является первоочередной предпосылкой широкого внедрения ЧГП в экономику страны. Особое внимание в юридическом анализе и подготовленных на его основе рекомендациях следует уделять не только букве закона, но и практике правоприменения, имея в виду, что в Узбекистане она нередко отстает от качества законодательных актов, в том числе затрагивающих ЧГП[14].

Необходимо разработать проекты поправок, в первую очередь, в законы о концессиях и естественных монополиях

Набор инструментов ЧГП должен включать а) методику финансовой оценки проекта; б) методические указания по проведению конкурсного отбора частного инвестора и оператора (оповещение о конкурсе, оценка заявок соискателей, выбор победителя, переговоры о контракте) в) методические рекомендации по подготовке заявки на участие, включая техническую и финансовую части, г) типовые контракты для различных вариантов ЧГП и д) рекомендации по их выполнению. В набор инструментов могут также входить варианты правительственной поддержки проектов ЧГП, а также методы страхования рисков.

[14] *Concession Assessment Project report on the quality of concession legislation in early transition countries, EBRD 2007.*

При разработке набора инструментов следует воспользоваться международными материалами, пособиями и методическими указаниями, разработанными международными организациями, включая Мировой Банк, АБР и ПРООН[15]. Эти источники сами по себе недостаточны – их рекомендации необходимо конкретизировать с учетом реалий и нужд Узбекистана, а также уже имеющегося опыта приватизации инфраструктурных отраслей.

Тренинг как часть программы внедрения ЧГП должен быть рассчитан на аудитории двух типов – во-первых, национальных экспертов, которым поручена разработка законодательства, порядка регулирования и процедур заключения и исполнения контрактов, и, во-вторых, государственных чиновников и сотрудников компаний, выступающих в качестве партнеров государства. Важность тренинга подтверждается обилием обучающих программ по ЧГП, организуемых как международными донорами, так и частными фирмами[16]. Для массового повышения квалификации государственных служащих, особенно в регионах, и представителей частного сектора, следует подготовить собственные преподавательские кадры, проведя предварительно необходимые программы повышения квалификации в формате "training for trainers".

Бокс 5. Программа обучающего курса по повышению компетентности в вопросах ЧГП, предлагаемого Институтом Частно-государственных партнерств (США)

1- й модуль: концепция, мотивация и контрактные разновидности ЧГП (обзор форм ЧГП; мировой опыт ЧГП; новые разновидности ЧГП при донорской поддержке)

2-й модуль: оценка проектов и технико-экономическое обоснование (цели и основные элементы ТЭО; принцип окупаемости затрат ("value for money") и сравнение со статус кво; критерии оценки проектов; контроль и распределение рисков; привлечение сторонних консультантов)

3-й модуль: финансирование проекта и инвестиционный анализ (варианты финансирования; принципы выбора схемы финансирования; проблемы и риски финансирования)

4-й модуль: процесс определения частного партнера (формы выбора партнера -- конкурс, конкурентные переговоры, привлечение заранее определенного оператора/инвестора; анализ критериев оценки заявок; обеспечение прозрачности процесса)

5-й модуль: связи с общественностью и стейкхолдерами (методы поддержания отношений с заинтересованными сторонами; выстраивание программы общения; учет интересов работников)

6-й модуль: управление, контроль и оценка контрактов (использование контракта ЧГП как инструмента регулирования; создание независимого регулирующего органа; формы экономического регулирования; мониторинг выполнения контракта)

Источник: Institute for Public-Private Partnerships, Inc.

Экспертное сопровождение внедрения ЧГП в Узбекистане требует, помимо уже упоминавшегося юридического анализа, выполнения прикладных экономических исследований и профессионального мониторинга. В программу исследований должны быть включены следующие компоненты.

• Анализ финансового состояния и ресурсной обеспеченности отраслей инфраструктуры, позволяющий вскрыть имеющиеся резервы эффективности и оценить инвестиционные потребности.

[15] *См., напр., UNDP's Public Private Partnership for the Urban Environment (PPPUE) program (http://pppue.undp.2margraf.com/en/index.htm) ; World Bank's Concessions for Infrastructure Toolkits (http://rru.worldbank.org/Toolkits/InfrastructureConcessions/) ; Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure, Asian Development Bank,; Public-Private Infrastructure Advisory Facility Toolkit (http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/toolkits) и др.*

[16] *Наиболее известная среди таких фирм – Institute for Public-Private Partnerships, Inc. (IP3) со штаб-квартирой в Вашингтоне, США, предлагающая разнообразные курсы и консалтинговые услуги по вопросам частно-государственного партнерства. Мировой Банк поддерживает тренинговую программу Learning Program on Public-Private Partnership in Infrastructure, ПРООН организует региональные тренинговые семинары по ЧГП.*

• Анализ социальных последствий реализации проектов ЧГП и применимости существующих программ социальной защиты населения для компенсации возможного роста тарифов.

• Изучение теории и практики регулирования частных предприятий в отраслях инфраструктуры с целью разработки предложений по организации тендеров для проектов ЧГП и контроля исполнения таких проектов.

• Анализ имеющегося опыта участия частных предприятий в инфраструктурных объектах Узбекистана, сопоставление этого опыта с международной практикой и разработка на этой основе рекомендаций для пилотных проектов

Реализацию данного комплекса исследований целесообразно возложить на единый исследовательский центр (в частности, Центр экономических исследований), который обеспечил бы экспертное сопровождение программы во взаимодействии с основными стейкхолдерами.

Необходимо поддержать диалог стейкхолдеров с участием представителей власти, бизнеса и населения по вопросам процедур выбора частных партнеров и реализация проектов ЧГП

Необходимо также обеспечить возможность проведения независимой экспертизы и аудита проектов ЧГП силами национальных и международных специалистов, а также подготовить национальные кадры для текущего консультирования по вопросам ЧГП.

ЧГП затрагивают интересы не только непосредственно вовлеченных в проект партнеров – государственных органов и частных предприятий, но и потребителей приватизируемых услуг инфраструктуры. Общество должно получить гарантии неущемления своих интересов при реализации ЧГП, что достигается поддержанием диалога стейкхолдеров с участием представителей власти, бизнеса и населения. Формой такого диалога являются общественные консультации и слушания, предваряющие работы по проекту и обеспечивающие ему общественную поддержку. Достижению этой цели способствуют также публичность, прозрачность и подконтрольность обществу процедур выбора частных партнеров и реализации проектов ЧГП. Наконец, обществу принадлежит важная роль коллективного контролера качества услуг, предоставляемых проектами ЧГП – более подробно об этой функции речь идет в заключительном разделе доклада.

Организацию диалога стейкхолдеров целесообразно осуществлять под эгидой Торгово-Промышленной палаты. Предпринимательское сообщество представляло бы в таком диалоге как частных провайдеров, так и потребителей услуг ЧГП. К участию в обсуждении следует привлечь представителей заинтересованных министерств и ведомств, областных и городских хокимиятов, Олий Мажлис и Кенгашев народных депутатов, Федерации обществ защиты прав потребителей Узбекистана, фонда «Махалля» и других общественных объединений.

Реализации комплекса перечисленных мер должно предшествовать составление с участием заинтересованных сторон детального плана действий, устанавливающего этапы и сроки отдельных мероприятий, определяющих ответственные организации, а также механизмы координации и контроля исполнения. Целесообразно принять такой план в виде постановления Кабинета Министров.

Раздел 4. «Микро-ЧГП»: привлечение частного сектора в жилищно-коммунальное хозяйство

4.1. Почему следует начинать с ЖКХ?

В предыдущем разделе доклада сделан вывод о том, что стратегия внедрения ЧГП в Узбекистане должны быть поэтапной и предусматривать на начальной стадии реализацию пилотных проектов. Последние, решая насущные социально-экономические задачи, должны наглядно и убедительно продемонстрировать достоинства идеи ЧГП, несмотря на отсутствие в стране ряда важных предпосылок для ее полноценной реализации. Было отмечено, что к качеству институциональной среды наименее чувствительны небольшие проекты, не требующие значительных капитальных затрат. Далее, для пилотных проектов следует выбирать отрасли, где нынешнее состояние технической, административной и финансовой дисциплины вызывает наибольшие нарекания, поскольку в таком случае результаты более эффективного управления, ожидаемого от ЧГП, смогут проявиться особенно зримо.

ЖКХ выделяется среди других отраслей инфраструктуры масштабами бесхозяйственности и потерь

Сформулированным требованиям в полной мере отвечает жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Действительно, во-первых, значительный прогресс в данном секторе может быть достигнут на локальном уровне, когда частный партнер принимает на себя ответственность за объекты ЖКХ, обслуживающие городской или сельский район. Во-вторых, ЖКХ выделяется среди других отраслей инфраструктуры страны масштабами бесхозяйственности и потерь. Это указывает на неспособность действующей модели финансирования и эксплуатации инфраструктуры к устойчивому развитию на началах самоокупаемости, вследствие чего за неэффективность инфраструктуры вынуждены расплачиваться госбюджет и население. Судя по имеющимся данным, в ЖКХ Узбекистана существуют огромные резервы, которые могут быть реализованы при условии сокращения непроизводительного расходования ресурсов, внедрения эффективного менеджмента и более рационального и прозрачного сбора доходов. Эти резервы в ряде случаев могут оказаться достаточными для обеспечения прибыльности объектов ЖКХ без дополнительных бюджетных расходов и значительного повышения действующих тарифов. Если дело обстоит именно так, то проекты ЧГП могут быть реализованы в «облегченной» форме без существенной инвестиционной компоненты.

На локальном уровне проще решить ключевую для ЧГП задачу контроля качества

В-третьих, на локальном уровне проще решить ключевую для ЧГП задачу контроля качества[17]. К решению этой задачи должны быть привле-

[17] *Напомним, что без эффективного контроля качества услуг частный оператор имеет возможность экономить издержки за счет снижения качества работы, и приватизация в таких случаях нежелательна. Для ряда услуг ЖКХ контроль качества не вызывает особых сложностей; хрестоматийным примером государственного полномочия, наиболее пригодного для аутсорсинга, является уборка мусора, где требования к частному оператору легко формулируется и без труда проверяются (см. напр. Hart, O. et al., "The Proper Scope of Government: Theory and Applications to Prisons", Quarterly Journal of Economics, v. 112(4), 1997.)*

чены муниципальные органы власти и местные сообщества, в том числе махалля. Коллективное участие населения в реализации ЧГП повысит эффективность и прозрачность городского хозяйства, и будет способствовать сокращению социальных и политических рисков, которыми может быть чревата приватизация инфраструктурных объектов.

В-четвертых, внедрение ЧГП на микроуровне открывает возможность экспериментирования и накопления необходимого опыта (крупномасштабные проекты с рисками больших потерь менее пригодны для подобного обучения на практике). Вдобавок в различных регионах, городах, сельских и городских районах могут быть апробированы альтернативные подходы и инструменты ЧГП, что позволит выявить и распространить по всей стране наиболее эффективные варианты. Лучшие из проектов ЧГП позволят установить стандарты эффективного управления коммунальным хозяйством, и давать объективную оценку качества управления и эксплуатации ЖКХ как в традиционных формах, так и с использованием ЧГП. Такие стандарты, кроме того, будут исключительно полезны при проведении конкурсов для выбора частного оператора, позволяя властям устанавливать обоснованные требования к результатам проекта.

Внедрение ЧГП на микроуровне открывает возможность экспериментирования и накопления необходимого опыта

Наконец, в-пятых, как явствует из предыдущего раздела доклада, в сфере ЖКХ в Узбекистане накоплен наибольший опыт привлечения в инфраструктуру частных предприятий.

Несмотря на перечисленные достоинства, идея организации ЖКХ на началах частно-государственного партнерства порой ставится под сомнение[18]; при этом обращают внимание на незначительный объем частных инвестиций в ЖКХ по сравнению с другими отраслями инфраструктуры (см. График 2 в Приложении, где городская инфраструктура представлена водоснабжением и канализацией, а также, отчасти, транспортной отраслью). Скромные объемы зарегистрированных инвестиций связываются с трудностями сбора платежей, полностью покрывающих издержки, в ряде секторов ЖКХ, особенно водоснабжении; такие трудности возрастают, если ставится задача сделать сети ЖКХ доступными для малообеспеченных групп населения, жителей села и пр. Поскольку часть услуг ЖКХ относится к жизненно необходимым, повышение тарифов на эти услуги до уровня самоокупаемости является политически рискованным делом. Заключенные на длительный срок инвестиционные контракты в ЖКХ требуют частого пересмотра, особенно при низком качестве государственного регулирования. Наконец, городские и муниципальные власти, с которыми главным образом заключаются договоры ЧГП в ЖКХ, считаются менее надежными партнерами, чем национальные правительства, и располагают при этом недостаточно широкими полномочиями.

Поскольку часть услуг ЖКХ относится к жизненно необходимым, повышение тарифов на эти услуги до уровня самоокупаемости является рискованным делом

Подобные опасения либо отражают распространенные заблуждения, либо преодолеваются должной организацией ЧГП в ЖКХ. Первое заблуждение состоит в том, что ЧГП неизбежно приводит к повышению тарифов на услуги ЖКХ. Как уже указывалось, непроизводительные потери в ряде сегментов ЖКХ столь велики, что одно лишь более эффективное использование имеющихся материальных и финансовых ресур-

[18] *Annez, P. Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What Have We Learned from Recent Experience? World Bank Policy Research Working Paper 4045, 2006.*

сов в ряде случаев позволит частному оператору возместить издержки и получить необходимую прибыль. Вторым заблуждением является мнение о том, что если после перевода инфраструктуры ЖКХ в режим ЧГП действительно происходит рост тарифов, то это является результатом перепоручения инфраструктуры частному предприятию. В действительности хорошо организованное ЧГП выявляет реальные издержки функционирования ЖКХ, делает бюджетные ограничения предприятий отрасли более жесткими, а финансовые потоки – прозрачными, и ставит общество и государство перед неизбежным вопросом о том, как эти издержки будут возмещены, какую часть расходов примет на себя государство, а какую должны будут покрыть потребители (Бокс 6).

Эффективное ЧГП выявляет реальные издержки функционирования ЖКХ, делает бюджетные ограничения предприятий отрасли более жесткими, а финансовые потоки – прозрачными

С ответом на последний вопрос связано еще одно заблуждение, согласно которому приватизация коммунальных услуг автоматически исключает возможность их субсидирования государством, поскольку «частное предприятие не должно получать государственные субсидии». На самом деле экономическая теория и практика свидетельствуют о целесообразности при определенных условиях таких субсидий, например, если предоставляемые услуги создают общественную выгоду, превосходящую личную (общественный транспорт), имеют ключевое значения для накопления «человеческого капитала» (образование) или являются частью гарантированного государством «пакета» основных социально-экономических прав (водоснабжение).

Бокс 6. ЧГП и рост тарифов в развивающихся странах

«Поскольку услуги инфраструктуры широко потребляются в обществе и часто считаются незаменимыми, в развивающихся странах сложилась многолетняя традиция поддержания тарифов на уровнях, не возмещающих издержки. В начале 90-х гг. в водоснабжении доходы компенсировали в среднем не более 30% издержек, а снабжении электроэнергией – не более 60%. При государственной собственности дефицит покрывался либо бюджетными трансфертами, либо экономией не амортизационных расходах, приводившей к износу основных фондов.

Вне зависимости от формы собственности на активы инфраструктуры, в конечном итоге услуги отрасли должны оплачиваться либо потребителями, либо налогоплательщиками. Приход частного сектора не меняет это базисное уравнение, правительства же иногда упускали это из виду. Частные сектор приглашался финансировать инфраструктуру, когда в бюджете заканчивались средства. В ряде случаев снижение издержек в результате приватизации позволило покрыть затраты при ценах, которые не позволяли это сделать при государственной собственности. Но если цены были установлены значительно ниже издержек, повышение эффективности само по себе не предотвращает увеличения цен, по крайней мере, если не сохраняются бюджетные субсидии.

... Последнее десятилетие ясно показало, что хотя [ЧГП] и не панацея, его не следует считать первопричиной возникших проблем. В новых условиях, возникших после приватизации, стало гораздо сложнее прятать с глаз долой проблемы неоправданно низких цен. Обязательные к исполнению контракты и жесткие бюджетные ограничения сменили недостаток подотчетности и финансовой дисциплины в государственных предприятиях. Они высветили проблемы, оставшиеся без внимания, когда инфраструктурой ведало государство. Хотя правительства иногда и делали из частных операторов козлов отпущения, возлагая на них ответственность за рост цен, они, тем не менее, отдавали себе отчет, что возврат к государственной собственности не решит проблемы.»

Источник: C. Harris, Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons. World Bank, 2003, pp. 13-15.

4.2. Как организовать ЧГП в ЖКХ?

До сих пор внедрение элементов ЧГП в жилищно-коммунальном хозяйстве Узбекистана ограничивалось заключением управляющими компаниями соглашений с товариществами собственников жилья (количество которых приближается к 1,500 и охватывает более 90% фонда многоквартирного жилья в стране), а также поручением частным фирмам отдельных функций управления инфраструктурными объектами, чаще всего, связанных со сбором доходов и в некоторых случаях, с дистрибуцией энергии и тепла.

Необходимо расширить масштабы соглашений с частными компаниями путем передачи в их ведение более широкого набора функций, включая инженерное, логистическое и финансовое управление, сбор доходов

Следующим шагом должно стать *расширение масштабов* соглашений с частными компаниями территориально – до уровня муниципальных образований и городов (при этом в качестве заказчиков должны выступать районные и городские хокимияты), и функционально, путем передачи в ведение частного предприятий элементов коммунальной инфраструктуры и более широкого набора функций, включая инженерное, логистическое и финансовое управление, сбор доходов и пр. В этом случае будет реализовано важное преимущество ЧГП, состоящее в передаче частному оператору полного эксплуатационного цикла, когда заказчик в лице местных органов власти фиксирует конечные требования в виде доступности и регулярности услуг, а также допустимых тарифов, предоставляя решение всех «промежуточных» вопросов на усмотрение исполнителя контракта. Нынешняя практика частичного «пофункционального» аутсорсинга дает лишь ограниченный эффект.

Важное значение имеет *выбор срока действия* контракта ЧГП. Здесь, как уже отмечалось, возникает дилемма – с одной стороны, чем продолжительнее срок аренды или концессии, тем сильнее стимулы частного оператора к хозяйскому отношению к производственным фондам и другим активам, и тем больше возможностей для получения необходимой отдачи на инвестиции. С другой стороны, долгосрочные контракты в отсутствие необходимого опыта и институтов значительно менее надежны и, скорее всего, будут требовать неоднократной корректировки. Разрешение этой дилеммы нуждается в дальнейших исследованиях и экспериментировании; исходя из имеющихся данных, в том числе зарубежных, авторы доклада рекомендуют на первых порах ограничить срок действия контрактов на предоставление услуг в ЖКХ несколькими годами.

Рекомендуются дальнейшие исследования и эксперементирование для определения необходимого срока действия контракта ЧГП в ЖКХ

Относительная краткосрочность контракта, разумеется, не устраняет целиком *экономические риски, которые должны быть рационально распределены между государством и частным партнером*. Это непростая задача, не имеющая универсального решения, поскольку государственные гарантии, снижая предпринимательский риск, могут лечь бременем на бюджет и при этом ослабить стимулы частного партнера к эффективной эксплуатации предприятий инфраструктуры. Тем не менее, такой вариант может оказаться оправданным, если издержки бюджета не превышают государственные расходы до введения ЧГП, а обусловленное контрактом качество услуг ЖКХ надежно контролируется.

Мировой опыт подтверждает, что ЧГП в ЖКХ при правильной организации дела способно радикально повысить эффективность и качество коммунальных служб, но с меньшим успехом привлекает в отрасль инвестиции. В тех случаях, когда предприятия и службы ЖКХ удовлетворительно обеспечены основными фондами, ЧГП может вовсе не включать инвестиционную составляющую. (На наличие в ряде отраслей ЖКХ не отражаемых официальными данными резервов мощностей указывает получившая широкое распространение практика неформального предоставления услуг ЖКХ – например, вывоза мусора – которое производится по частной договоренности с использованием техники муниципальных предприятий, но в обход установленной системы платежей и учета).

Вместе с тем, модернизация и развитие ЖКХ, в целом, разумеется, невозможны без привлечения в отрасль значительных средств; для проектов, разрабатываемых в настоящее время агентством «Узкоммунхизмат» и областными хокимиятами, потребность в кредитных средствах на ближайшие годы оценивается в 650 млн.долл.[19] В тех случаях, когда инвестиции необходимы, следует рассмотреть возможность *разделения инвестиционной и эксплуатационной компонент*, как это было сделано в проектах ЧГП в водопроводном хозяйстве Бухары и Самарканда. Инвестиции могут быть предоставлены международными финансовыми институтами, государством либо сторонним инвестором под государственные гарантии[20], тогда как частный оператор принимает на себя обязательства по эксплуатации предприятия ЖКХ. Необходимо отдавать себе отчет, что такой паллиатив несовершенен, поскольку лишает ЧГП одного из своих преимуществ – совмещения в едином подряде инвестиционной и эксплуатационной функций, но в сложившихся условиях может, тем не менее, оказаться целесообразным. Разумеется, следует всячески поощрять принятие на себя частным провайдером также и инвестиционных функций, но выдвижение инвестиционных обязательств в качестве непременного условия контракта в настоящее время может оказаться контрпродуктивным. Следует также подчеркнуть, что вынесение за рамки пилотных проектов ЧГП инвестиционной составляющей предлагается в качестве временной меры на переходный период с тем, чтобы по мере создания необходимых предпосылок перейти впоследствии к полноценной модели ЧГП, где частный партнер выступает в двуедином качестве оператора и инвестора.

В тех случаях, когда инвестиции необходимы, следует рассмотреть возможность разделения инвестиционной и эксплуатационной компонент

Важно обеспечить коммерческую привлекательность проектов ЧГП в ЖКХ для частного партнера. Препятствием в этом отношении может стать обремененность долгами ряда служб ЖКХ. В некоторых случаях может оказаться целесообразным реструктурировать такую *задолженность* (что также было предусмотрено в проектах ЧГП по водоснабжению Бухары и Самарканда), либо вообще признать ее полностью или частично безнадежной и в однократном порядке списать, обусловив такое решение неукоснительным соблюдением в дальнейшем контрактных обязательств.

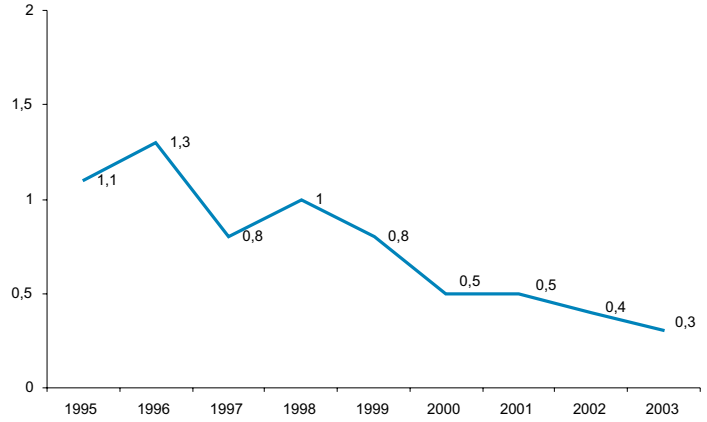
Важно обеспечить коммерческую привлекательность проектов ЧГП в ЖКХ для частного партнера

Ключевым вопросом эффективной организации ЧГП в ЖКХ является *тарифная политика*. В ряде отраслей ЖКХ при эффективном проведении тендеров по выбору частного оператора есть хорошие шансы избежать роста цен на коммунальные услуги или, по крайней мере, удержать такой рост в приемлемых границах. Из приведенного выше анализа следует, что такой исход тем более вероятен, чем больше потери из-за неэффективного менеджмента до проведения приватизации, и чем ближе существующие тарифы к уровню, обеспечивающему возмещение затрат. Мы не располагаем надежной оценкой предотвращаемых потерь в системе ЖКХ, но, судя по имеющимся отрывочным данным, сла-

[19] *Сводный перечень приоритетных инвестиционных предложений в Постановлении Президента Республики Узбекистан от 9 октября 2006 г. «Об инвестиционной программе Республики Узбекистан на 2007 г.».*

[20] *Утверждаемые Кабинетом Министров целевые инвестиционные программы предусматривают привлечение в ЖКХ международных займов под государственные гарантии.*

График 1. Расходы государственного бюджета на субсидирование «общественно значимых» услуг, % ВВП



Источник: Republic of Uzbekistan Public Expenditure Review. World Bank, 2005

бость стимулов и контроля, несоблюдение технологической и платежной дисциплины, а также коррупция и иные злоупотребления позволяют оценить такие потери как весьма значительные, что повышает шансы «безболезненной» для потребителей приватизации. К тому же выводу приводит проводившаяся в течение последнего десятилетия политика сокращения субсидирования отраслей ЖКХ. Для некоторых услуг, включая обслуживание жилого фонда и вывоз мусора, субсидии устранены полностью, в остальных отраслях они последовательно сокращались.

Если же заметного повышения тарифов избежать все же не удастся, то социальные и политические риски такого шага могут быть снижены при помощи адресных компенсаций малоимущим, предусмотренных с 2003 г. решением правительства Узбекистана. Общее субсидирование тарифов может быть оправдано как универсальная мера; известно, однако, что субсидии неэффективны как мера социальной защиты, поскольку выгоду от них получают все группы населения, причем большая часть субсидий приходится на более обеспеченные слои[21]. Главная проблема адресных субсидий – достоверное определение реципиентов, которое обычно опирается на данные о составе, доходах и активах семьи[22]. Сбор и обработка таких данных в условиях Узбекистана могут представить трудноразрешимую задачу, поэтому следует изучить возможности в качестве альтернативы привлечь к распределению компенсационных выплат за повышение тарифов на коммунальные услуги махалля, которые располагают необходимой информацией и авторитетом и уже более десяти лет активно участвуют в администрации государственных программ социальной защиты (Бокс 7). На подобные компенсации целесо-

Бокс 7. Роль махалля в системе социальной защиты в Узбекистане

В 1994 г. Узбекистан первым среди государств СНГ отказался от всеобщей системы социальных пособий в пользу целевой поддержки нуждающихся семей и индивидуальных лиц. Это позволило пятикратно увеличить выплаты социально уязвимым группам населения без увеличения общего объема средств, выделяемых на цели социальной защиты. Администрация двух важнейших элементов системы социальной поддержки – детских пособий и помощи малоимущим – были перепоручены махалля; при этом решения о выделении помощи принимались Советами старейшин. Такой шаг представлял собой оригинальное решение, продиктованное с одной стороны трудностями формального определения реципиентов помощи на ранних этапах становления новых экономических и государственных институтов, а с другой – наличием эффективного паллиатива в виде традиционного института социальной коммуникации, контроля и взаимной поддержки.

Институт махалля в целом эффективно справляется с порученной задачей, однако данная схема не свободна от ряда погрешностей. В этой связи правительство планирует дополнить действующую систему средствами оценки сельскохозяйственного и предпринимательского дохода, а также усовершенствованными методами расчета черты бедности, дифференцированной для различных регионов страны. Предполагается также консолидировать различные виды адресных социальных выплат, в число которых с 2003 г. включены компенсации за удорожание услуг ЖКХ.

Источники: Welfare Improvement Strategy Paper of the Republic of Uzbekistan for 2005-2010. Interim PRSP Document (I-WISP), Tashkent, 2005; A. Coudouel et al, Targeting Social Assistance in a Transition Economy: The Mahallas in Uzbekistan, Economic and Social Policy Series no. 63, UNISEF, 1998.

[21] *В Индии в конце 90-х гг. на субсидии водоснабжения расходовалось 0,5 % ВВП, но на долю малообеспеченных семей, составляющих до половины населения, приходилась лишь четверть этих затрат (Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation, and Competition. World Bank, 2004).*

[22] *Подробнее о возможности компенсационных субсидия для малоимущих в «пакете» с внедрением ЧГП см. Estache, A., A. Gomez-Lobo, and D. Leipziger. Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America: Have We Learned Enough To Get it Right? World Bank Policy Research Working Paper 2407. World Bank, 2000.*

образно направить часть бюджетных средств, высвобожденных вследствие сокращения общего субсидирования предприятий ЖКХ – именно такой маневр финансовыми ресурсами предусматривается Стратегией повышения благосостояния в Республике Узбекистан на 2005-2010 гг.

4.3. Административные вопросы

Внедрение ЧГП в систему ЖКХ в Узбекистане согласуется с общим направлением экономических реформ в стране и позволит продвинуться в решении поставленных правительством задач развития жилищно-коммунальной отрасли, включая снижение издержек без ущерба для качества услуг, отказ от устаревших подходов к определению тарифов, создание конкурентной среды в ЖКХ и приход в отрасль новых провайдеров, эффективный учет потребления услуг, улучшение управления отраслью, конкурентный отбор инвесторов, и т.д. Эти задачи включены в повестку дня принятой еще в 1998 г. постановлением Кабинета Министров Концепции углубления экономических реформ в системе коммунального обслуживания населения., а идеи частно-государственного партнерства созвучны государственным решениям, принятым в развитие данной концепции.

Внедрение ЧГП в систему ЖКХ в Узбекистане согласуется с общим направлением экономических реформ в стране и позволит продвинуться в решении поставленных правительством задач развития жилищно-коммунальной отрасли

Привлечение частного сектора в ЖКХ страны непосредственно затрагивает полномочия двух государственных органов, совместному ведению которых соответственно поручить выполнение предлагаемой программы – Госкомитету по демонополизации, поддержке конкуренции и предпринимательства (Госкомдемонополизации) и агентству «Узкоммунхизмат», отвечающему в правительстве за отрасль ЖКХ. В круг обязанностей Госкомдемонополизации входят создание условий для развития частного сектора, проведение анализа финансово-экономического состояния и конкурентоспособности предприятий, реструктуризация естественных монополий и осуществление контроля за их деятельностью, создание правового поля для конкурентной среды, осуществление государственного регулирования, и защита прав потребителей.

Привлечение частного сектора в ЖКХ страны непосредственно затрагивает полномочия двух государственных органов – Госкомдемонополизации и Агентства «Узкоммунхизмат»

Агентство "Узкоммунхизмат" отвечает за разработку и реализацию государственной политики реформ ЖКХ, формирование законодательной и нормативно-правовой базы и создание конкурентной среды в оказании коммунальных услуг. Агентство, кроме того, ведет мониторинг соблюдения местными органами государственного управления, хозяйствующими субъектами и гражданами законодательства в сфере коммунального обслуживания, технических условий и требований. В обязанности агентства входит также содействие в привлечении инвестиций, включая иностранные, на развитие, техническое перевооружение и модернизацию коммунальных сетей и предприятий, оснащение приборами учета и контроля по реализации и потреблению воды и тепловой энергии. "Узкоммунхизмат" в пределах своих полномочий может принимать нормативно-правовые акты, являющиеся обязательными для министерств, государственных комитетов, ведомств, органов хозяйственного управления, хокимиятов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан.

Нетрудно видеть, что полномочия двух ведомств в значительной мере пересекаются, вследствие чего большое значение имеет координация их деятельности, а также согласование мероприятий по внедрению ЧГП в ЖКХ с другими государственными органами, включая Министерство финансов. Координационные функции целесообразно передать образованной в 2005 г. Республиканской комиссии при Кабинете Министров по тарифам и мониторингу выполнения Программы реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве, на которую возложены задачи содействия созданию конкурентного рынка коммунальных услуг и развития в этой сфере частного предпринимательства. На комиссию целесообразно возложить полномочия специального государственного органа, ответственного за реализацию политики ЧГП в совокупности ее правовых, административных, организационных, финансовых и экономических аспектов и подготовку необходимой методической, нормативной, и инструментальной базы.

Координационные функции ЧГП целесообразно передать Республиканской комиссии при Кабинете Министров по тарифам и мониторингу выполнения Программы реформ в жилищно-коммунальном хозяйстве

Представителями государства в договорах ЧГП в сфере ЖКХ естественно видеть местные органы власти, главным образом областные и городские хокимияты, которые по закону имеют право вступать в договорные отношения, и к ведению которых отнесены формирование и исполнение местных бюджетов, а также руководство местным коммунальным хозяйством. Договоры должны быть предметом обсуждения и одобрения соответствующими Кенгашами Народных Депутатов с участием представителей местного населения, в том числе махалля.

Представителями государства в договорах ЧГП в сфере ЖКХ могут быть местные органы власти, главным образом областные и городские хокимияты

Следует иметь в виду, что согласно действующему законодательству хокимияты областей и городов могут иметь в своей собственности объекты инженерной инфраструктуры и другие расположенные на территории соответствующего региона предприятия и учреждения, и передавать их во временное или постоянное пользование и владение. Данное обстоятельство открывает юридическую возможность передачи инфраструктуры ЖКХ частному партнеру на правах концессии, аренды и в других предусмотренных договором ЧГП формах. Вместе с тем предусмотренное законом «О разгосударствлении и приватизации» разделение государственной собственности Республики Узбекистан на республиканскую собственность и собственность административно-территориальных образований (муниципальная собственность) до сих пор не произошло, вследствие чего хокимияты формально еще не введены в права собственности и не правомочны подписывать договоры по использованию государственного имущества. Широкое внедрение ЧГП в ЖКХ потребует разрешения этой юридической коллизии.

При этом целесообразно сохранить в подходящей форме участие центральных правительственных органов власти в контрактах ЧГП, заключаемых между частными предприятиями и муниципальными властями. Представительство правительства было бы логично доверить упоминавшейся выше Республиканской комиссии при Кабинете Министров по тарифам и мониторингу выполнения Программы реформ в ЖКХ. В таком случае Комиссия от имени правительства страны могла бы выступить в качестве гаранта достигнутых соглашений, компенсируя, таким образом, упоминавшиеся выше повышенные риски договоренностей

с муниципальными властями[23]. Центральные органы власти могли бы также при необходимости взять на себя функции инвестора или гаранта выплаты внешних займов, и вдобавок обеспечить бесперебойное снабжение локальных сетей и объектов ЖКХ ресурсами, распределяемыми по магистральным сетям. В тех случаях, когда инвестиции в проекты ЧГП предоставляются международными финансовыми институтами, имеет смысл привлекать организации-доноры также в качестве институциональных консультантов. Договоры ЧГП становятся в таком случае многосторонними, что делает их заключение более трудоемким, но более тщательный подготовительный анализ, разделение функций и полномочий, взаимный контроль и система гарантий значительно повышают шансы на успех, особенно на ранних стадиях внедрения ЧГП в экономику страны.

[23] *Международный опыт свидетельствует о том, что вовлеченность центральных властей способствовала успеху приватизации предприятий жилищно-коммунального хозяйства на местах (Annez, P., цит.соч.)*

Выводы и рекомендации

Внедрение ЧГП в Республике Узбекистан является насущной и неотложной задачей. Ресурсы частных предприятий, их опыт, стимулы и иные преимущества способны обеспечить быстрое продвижение в модернизации социально-экономической инфраструктуры, не обременяя при этом бюджет большими текущими расходами и значительным увеличением государственного долга. ЧГП способно преодолеть негативные тенденции, складывающиеся в некоторых инфраструктурных отраслях, в том числе изношенность основных фондов, значительные потери ресурсов, непрозрачность тарифной политики, слабость менеджмента, технологической и платежной дисциплины, и т.п.

Частные предприятия способны обеспечить быстрое продвижение в модернизации социально-экономической инфраструктуры, не обременяя при этом государственный бюджет

Вместе с тем ЧГП представляет собой достаточно тонкий инструмент, применение которого требует опыта, решения ряда правовых и процедурных вопросов, а также предметного профессионального анализа. В Узбекистане в настоящее время отсутствуют в полном объеме правовые, институциональные, финансовые и кадровые предпосылки успешного внедрения модели ЧГП в масштабах, отвечающим потребностям развития производственной и социальной инфраструктуры. В этих условиях было бы ошибкой под давлением насущных потребностей экономики и ограниченности бюджетных средств немедленно приступить к массовому применению ЧГП в инфраструктурных отраслях страны. При существующих условиях такой шаг чреват неприемлемо высокими рисками и вероятной дискредитацией идеи ЧГП в правительстве, частном секторе и обществе.

Взамен предлагается незамедлительно приступить к энергичным шагам по созданию необходимых условий для применения ЧГП в масштабах, отвечающих потребностям экономики, и одновременному накоплению опыта и демонстрации работоспособности модели ЧГП в ходе реализации тщательно отобранных и подготовленных пилотных проектов. Программа действий по решению поставленных задач должна включать, помимо прочего, создание полной законодательной базы ЧГП, включая необходимые нормативные акты и подзаконные документы, разработку должным образом адаптированного инструментария, необходимый тренинг, экспертное сопровождение, определение ответственных организаций, а также механизмы координации и контроля исполнения. По мере реализации такой программы использование ЧГП в экономике Узбекистана будет расти вширь (увеличение числа и масштабности проектов) и вглубь (переход к наиболее развитым формам ЧГП).

По мнению авторов настоящего доклада, необходимый опыт должен быть первоначально накоплен в процессе реализации сравнительно небольших проектов ЧГП в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Такой подход позволяет совместить преимущества экспериментирования с достижением прогресса в реформировании инфраструктуры городов

и населенных пунктов. Необходимо тщательно отобрать регионы для проведения пилотов, уделяя особое внимание готовности и заинтересованности региональных и городских властей в переводе объектов ЖКХ на контрактную основу, и наличию квалифицированных операторов в частном секторе.

Внедрение ЧГП в Узбекистане должно быть скоординировано с программой осуществляемых в стране экономических преобразований, включая приватизацию, совершенствование антимонопольной политики, децентрализацию государственного управления, реформу ЖКХ и повышение эффективности и адресности социальной защиты малообеспеченных слоев населения. ЧГП позволит выполнить маневр государственными финансами и за счет сокращения покрываемых из бюджета потерь выделить средства на финансовую поддержку нуждающихся семей в виде целевых грантов на оплату предоставляемых частным провайдером коммунальных услуг.

Выводы настоящего доклада и сделанные на их основе рекомендации открывают путь к созданию «узбекской модели» ЧГП, отличительные черты которой состоят в следующем.

Во-первых, внедрение ЧГП синхронизируется с созданием необходимых для этого условий. На промежуточных стадиях предпочтение может быть отдано более простым паллиативным моделям, реализация которых наименее проблематична в складывающихся обстоятельствах.

На промежуточных стадиях предпочтение может быть отдано более простым моделям, реализация которых наименее проблематична в складывающихся обстоятельствах

Во-вторых, ЧГП может быть многосторонним, включая в себя, помимо компании-оператора, представителей центральных и местных органов власти, международных финансовых институтов (представляющих финансирование и/или консалтинговые услуги) и общественности.

В-третьих, ведется диалог стейкхолдеров по вопросам ЧГП с участием представителей исполнительной и законодательной ветвей власти в центре и на местах, частного сектора (включая международных инвесторов), гражданского общества и донорских организаций. Такой диалог минимизирует социальные и политические риски, обеспечивая открытость и прозрачность ЧГП, а также общественное доверие и поддержку предлагаемым реформам.

В-четвертых, в моделях ЧГП важная роль отводится традиционному институту махалля, которые выступают в качестве приемщика и контролера качества услуг, а также администраторов целевых программ социальных компенсаций, если таковые включаются в «пакет» ЧГП.

К участию в реализации предлагаемой программы следует привлечь международные донорские круги и изучить возможность создания донорского консорциума, различные участники которого могли бы согласованно поддержать инвестиционную, аналитическую, законотворческую, тренинговую и пилотную компоненты проекта.

Список использованной литературы:

1. Ассоциация менеджеров., Национальный Доклад «Риски Бизнеса В Частно-Государственном Партнерстве», 2007г.-116 с.

2. Правительство Республики Узбекистан, материалы «Стратегии Повышения Благосостояния Населения Республики Узбекистан на период 2005-2010гг.»

3. Программа развития ООН в Узбекистане, Аналитическая записка «Возможности для дальнейших реформ в энергетическом секторе Узбекистана», №1(8), 2007

4. Annez, P. Urban Infrastructure Finance from Private Operators: What Have We Learned from Recent Experience? World Bank Policy Research Working Paper No.4045, 2006.

5. Estache, A., A.Gomez-Lobo, and D.Leipziger. Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America: Have We Learned Enough To Get it Right? World Bank Policy Research Working Paper No.2407, 2000.

6. European Bank for Reconstruction and Development, «Concession assessment project: Report on the quality of concession legislation in early transition countries», 2005г.

7. Fay, M., and T.Yeppes. Investing in infrastructure – What is needed from 2000 to 2010? World Bank Policy Research Working Paper No.3102, 2003.

8. Harris, C., Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons. World Bank, 2003.

9. Harris C., J.Hodges, and M.Schur. Infrastructure Projects. A Review of Canceled Private Projects. Public Policy for the Private Sector Note 252. World Bank, 2003.

10. Hart, O. et al., "The Paper Scope of Government: Theory and Applications to Prisons", Quarterly Journal of Economics, v.112(4), 1997.

11. Kerf M., and A.Izaguirre, Revival of Private Participation In Developing Country Infrastructure. A Look at Recent Trends and Their Policy Implications. PPIAF Note 16, 2007.

12. Private Participation in Infrastructure Database http://ppi.worldbank.org/

13. Sadka, E., Public-Private Partnerships: A Public Economics Perspective. IMF Working Paper WP/06/77, 2006.

14. United Nations Development Program, Public-Private Partnerships for the Urban Environment http://pppue.undp.2margraf.com/

15. World Bank, Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation, and Competition., 2004.

16. World Bank, World development report 1994 : Infrastructure For Development, Volume 1, Report # 13184.

Приложение. Опыт ЧГП в развивающихся странах

Идея ЧГП была выдвинута и первоначально реализована в промышленно развитых странах, но вскоре оказалась подхваченной и в развивающихся государствах, которые испытывали острую потребность в расширении и модернизации инфраструктуры. Для этого развивающиеся страны не располагали необходимыми бюджетными средствами и не могли обеспечить в рамках государственного сектора должную эффективность инфраструктурной отрасли[24]. Узбекистан может извлечь полезные уроки из более чем пятнадцатилетней истории реализации ЧГП в развивающихся странах, принимая к сведению и творчески применяя передовой опыт и избегая допущенных другими государствами ошибок.

В 90-е гг. прошлого столетия наблюдался масштабный рост частных инвестиций в инфраструктуру развивающихся стран. За период с 1990 г. до 2001 г. в этих странах было реализовано свыше 2,500 крупномасштабных проектов ЧГП на общую сумму 755 млрд. долл.[25] К концу 90-х гг. инвестиции в ЧГП заметно снизились (График 2), хотя в последние годы в этой сфере снова наблюдается значительный рост, приближающий годовые объемы инвестиций к пику, достигнутому десять лет назад.

Заметные сдвиги происходят и в географии ЧГП[26]. В минувшем десятилетии лидером в этой области была Латинская Америка, на долю которой приходилось до половины инвестиций в ЧГП в развивающемся мире, а второе место занимали страны Восточной Азии (27%). В настоящее время доля Латинской Америки снизилась до 31%, а на второе место (27%) вышли переходные экономики стран Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР. Вслед за государствами-пионерами ЧГП эту модель внедряют все больше развивающихся стран, однако лидеры в целом сохраняют свои позиции – 80% всех инвестиций приходятся на долю 20 развивающихся стран, среди которых выделяются Бразилия, Аргентина, Китай, Малайзия, Индия, Филиппины, Турция и др. Наблюдается растущий интерес к ЧГП в Центральной Азии и на Кавказе.

В целом идея ЧГП оправдала ожидания[27]. Частные провайдеры сумели расширить доступность инфраструктуры (в Латинской Америке доступ к водопроводу и канализации после внедрения ЧГП увеличился в

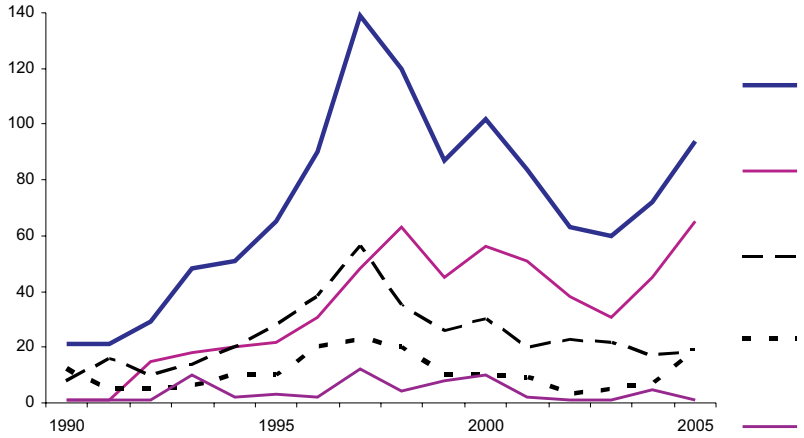
[24] В большинстве развивающихся стран, в том числе и наиболее благополучных, в инфраструктурном секторе, находящемся в государственном ведении, возникают проблемы, с которыми сталкивается Узбекистан: хронический дефицит средств, неэффективное субсидирование тарифов, низкая отдача на ресурсы, потери сравнимые с инвестиционными потребностями, недостаток доступа к инфраструктуре на селе и среди менее обеспеченных слоев населения, риски злоупотреблений и коррупции (см. C. Harris, Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons. World Bank, 2003).

[25] Мониторинг и поддержку проектов ЧГП в развивающихся странах ведет Консультационный центр по частно-государственным инфраструктурным проектам (Public-Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF).

[26] Kerf M., and A.Izaguirre, Revival of private participation in developing country infrastructure. A look at recent trends and their policy implications. PPIAF Note 16, 2007.

[27] Harris, C., цит. соч.

График 2. Динамика инвестиций в ЧГП в развивающихся странах, 1990-2005гг. (млрд.долл.США, 2005г.)



Источник: . PPIAF Note 16, 2007

диапазоне от 5 до 30%, а к электросетям – от 15 до 40%), добиться более эффективного использования ресурсов, сократить потери и радикально повысить качество и надежность услуг. Успешно реализованные проекты ЧГП оказали благотворное влияние на государственные финансы, позволив снизить бюджетные расходы на инфраструктуру, в том числе за счет отказа от субсидий, и вдобавок пополнить бюджет налогами, выплачиваемыми частными провайдерами. Что касается тарифов на услуги, то они, как правило, вырастали в случае ликвидации глубоких субсидий; если же субсидии до приватизации были не слишком велики, то, обеспечивая экономию издержек от 10 до 30%, ЧГП позволило в ряде случаев добиться снижения цен, особенно при конкурсном выборе частного оператора. Выгода от реализации ЧГП затронула все, в том числе малообеспеченные, слои населения.

Бокс 8. ЧГП в борьбе с бедностью

Распространено мнение, что приватизация инфраструктуры может отрицательно отразиться на положении малоимущих. Между тем имеются многочисленные примеры явного выигрыша малообеспеченных слоев населения от реализации проектов ЧГП. Так, в Чили за прошедших 10 лет, после приватизации электрических и телефонных сетей, доля не имеющих доступа к электричеству среди беднейших 10% домашних хозяйств снизилась с 30 до 7%, а семей без телефона – с 99 до 69%. Приватизация коммунального сектора в Боливии привела к повышению доступности услуг ЖКХ для 20% беднейших семей. После приватизации инфраструктуры в ряде городов Колумбии от 60 до 80% новых подключений пришлись на долю наименее обеспеченной трети населения. Приватизация водопровода в столице Сенегала Дакаре привела к росту подключения к сети беднейших домашних хозяйств. Альтернативные источники чистой воды обходились в 10-30 раз дороже стоимости водопроводной.

По материалам Estache, A., A. Gomez-Lobo, and D. Leipziger. Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America: Have We Learned Enough To Get it Right? World Bank Policy Research Working Paper 2407. World Bank, 2000; C. Harris, Private Participation in Infrastructure in Developing Countries. Trends, Impacts, and Policy Lessons. World Bank, 2003).

Вместе с тем при реализации модели ЧГП в развивающихся странах возникали и серьезные препятствия, следствием которых стал спад частных инвестиций в инфраструктуру, пришедший на смену «буму» начала 90-х гг. Широкие масштабы принял пересмотр контрактов ЧГП через два-три года после из заключения. Отчасти такая нестабильность объяснялась чрезмерной детализацией заключенных соглашений – не доверяя органам государственного регулирования и институтам разрешения споров в развивающихся странах, инвесторы стремились прописать в контрактах все подробности проекта[28]. Подобные соглашения, рассчитанные на десятилетние и более сроки, оказались слишком жесткими и громоздкими, что выяснилось уже в первые годы их выполнения. В результате пошатнулось доверие инвесторов к самой идее ЧГП. Тем не менее, уже начатые проекты за редким исключением не останавливались – за период с 1990

[28] *Harris, C., цит. соч.*

по 2001 гг. были прекращены или ре-национализированы лишь 48 из почти 2500 проектов ЧГП, или около 3% инвестированных средств[29].

Известны также примеры, когда препятствиями проектам ЧГП становились массовые протесты против повышения цен на услуги инфраструктуры. Ряд проектов с иностранными инвестициями был поставлен под угрозу падением курса национальной валюты, в которой инвесторы возмещали понесенные затраты; попытки же поднять тарифы, чтобы сохранить доходность проекта в твердой валюте наталкивались на все те же социальные и политические ограничения.

Извлекая уроки из проблем, с которыми столкнулись более ранние проекты ЧГП, инвесторы уделяют особое внимание сокращению финансовых и иных рисков, и стремятся вкладывать средства туда, где они с большей гарантией могут быть возвращены. Признаки защиты от рисков усматриваются в наметившихся в последние годы структурных сдвигах в сфере ЖКХ. Так, до 60% новых проектов ЧГП реализуются в телекоммуникационной отрасли, где проще установить рыночные тарифы, полностью возмещающие издержки. Вторая стратегия минимизации рисков состоит в том, что частные операторы предпочитают контракты, в которых за услуги инфраструктуры рассчитывается государство, а не сами потребители. Наконец, увеличивается популярность проектов ЧГП на началах аренды, где инвестиционная компонента играет сравнительно скромную роль или вовсе отсутствует[30].

Более трезвый и консервативный подход к ЧГП в развивающихся странах, пришедший на смену буму 90-х гг., предполагает тщательную оценку проектов и внимательный выбор частных партнеров, видов контрактов и методов финансирования. Проблемы, возникшие при реализации проектов ЧГП в развивающемся мире, преодолеваются поощрением конкуренции среди потенциальных партнеров правительства, адресными субсидиями малоимущим, совершенствованием правового режима ЧГП и участием общества в обсуждении проектов ЧГП и контроле их выполнения. Большое значение имеет приобретение опыта приватизации инфраструктуры, как в правительстве, так и в частном секторе, а также разработка адаптированных к местным условиям стратегий и инструментов ЧГП.

[29] *Harris C., J. Hodges, and M. Schur. Infrastructure Projects. A Review of Canceled Private Projects. Public Policy for the Private Sector Note 252. World Bank, 2003.*

[30] *Цит. соч.*

Информация о Центре экономических исследований

Центр экономических исследований (ЦЭИ) был создан в 1999 г. при содействии правительства Республики Узбекистан и Программы развития ООН. Центр предоставляет политические рекомендации правительству Республики Узбекистан и проводит исследования по широкому спектру вопросов развития. В рамках своего мандата ЦЭИ вносит весомый вклад в повышение национального потенциала и общественной осведомленности по ключевым вопросам социально-экономического развития.

Центром подготовлено свыше 100 докладов (policy papers) в области социально-экономического развития. Доклады ЦЭИ охватывают широкий круг проблем в сфере макроэкономической, монетарной, фискальной и социальной политики, государственного управления, развития ИКТ, экономики знаний, административной реформы, экономической интеграции, гендера, и т.д. Более половины рекомендаций Центра находят свое отражение в соответствующих решениях правительства и изменениях в законодательстве.

Центр активно сотрудничает с такими международными организациями технического содействия, как Программа развития ООН, Всемирный банк, АБР, EuropeAid, USAID, JICA, DFID, Фонд Евразия и другими организациями и фондами через участие в совместных проектах и инициативах. ЦЭИ также поддерживает научные контакты с местными исследовательскими институтами и рядом зарубежных мозговых центров, а также создал сеть национальных и международных экспертов, привлекаемых для участия в различных инициативах.

Среди публикаций ЦЭИ особое место занимает Национальный доклад о человеческом развитии, подготовленные и опубликованные Центром за период 1995 – 2000 и 2005 гг. при поддержке ПРООН.

В рамках программы по поддержанию активного общественного диалога Центр публикует ежемесячный журнал «Экономическое обозрение», который по оценкам экспертов признан лучшим аналитическим изданием в стране. ЦЭИ также издает дайджест зарубежной прессы, который является эффективным источником информации по современным тенденциям в мировой экономике и служит инструментом по повышению актуальности будущей исследовательской тематики Центра.

Более подробная информация о Центре экономических исследований и его деятельности доступна на корпоративном сайте ЦЭИ www.cer.uz

Список докладов Центра экономических исследований

- 96/1 Рынок труда в Узбекистане, 1991-1995.
- 96/2 Инфляция и переход к рыночной экономике в Узбекистане, 1991-1995.
- 96/3 Государственный бюджет Республики Узбекистан, 1991-1995.
- 96/4 Внешняя торговля Узбекистана, 1991-1995.*
- 96/5 Валютная политика Узбекистана в условиях переходного процесса.*
- 97/1 Доходы, потребление и сбережения Республики Узбекистан.*
- 97/2 Формирование товарных рынков в Республике Узбекистан в переходный период.
- 97/3 Политика и институциональные меры по производству и маркетингу хлопка в Узбекистане, 1990 – 1996.*
- 97/4 Методологические подходы к анализу бедности в Узбекистане.
- 97/5 Эволюция налоговой системы за годы независимости Республики Узбекистан и ее влияние на производственную деятельность. *
- 97/6 Построение макроэкономической модели для анализа политики переходного периода.
- 97/7 Возникновение и развитие финансовой системы Республики Узбекистан.
- 97/8 Текущая ситуация с коммерческими банками и политика, направленная на их улучшение.*
- 97/9 Проблемы формирования и развития рынка ценных бумаг.*
- 98/1 Статистическое исследование инфляции в Узбекистане.
- 98/2 Влияние либерализации рынка иностранной валюты на государственный бюджет Республики Узбекистан. *
- 98/3 Эффективность налоговых льгот. *
- 98/4 Модель Мирового банка RMSM-X: возможности адаптации к переходной экономике Узбекистана. *
- 98/5 Финансовое программирование: принципы, методология и возможности применения в Республике Узбекистан.*
- 98/6 Анализ основных итогов приватизации в Республике Узбекистан.
- 98/7 Анализ финансовых потоков в экономике Республики Узбекистан. *
- 98/8 Исследование возможностей оценки скрытой занятости и доходов. *
- 98/9 Социальные аспекты экономической безопасности. *
- 98/10 Подходы к прогнозированию параметров бюджета на основе эконометрического анализа.*
- 98/11 Диспаритет цен и доходов между сельским хозяйством и промышленностью.*
- 98/12 Реформа банковского сектора во взаимосвязи с реформой реального сектора.*
- 98/13 Влияние валютной политики Узбекистана на деятельность экспортеров и импортеров.*
- 98/14 Влияние валютной политики на инвестиционную деятельность в экономике Республики Узбекистан.
- 98/15 Анализ и среднесрочный прогноз развития экономики Республики Узбекистан на основе финансового программирования.*
- 98/16 Прогнозирование макроэкономических индикаторов на базе модели RMSM-X.*
- 98/17 Проблемы продовольственной безопасности в Республике Узбекистан. *
- 98/18 Роль налоговой политики в решении проблем внутренних инвестиций. *
- 98/19 Потребительский рынок и платежеспособный спрос.
- 98/20 Сбережения и внутренние инвестиции. *
- 98/21 Расходы бюджета и их оптимизация. *
- 98/22 Проблемы неплатежей и пути их преодоления.*
- 98/23 Концепции развития образования и анализ финансирования образования в Узбекистане.
- 98/24 Постприватизационные проблемы управления предприятиями.
- 98/25 Сценарий экономического развития Узбекистана в среднесрочной перспективе.*

- 98/26 Анализ финансовых ресурсов Республики Узбекистан за 1995-1996 гг. и возможности их прогнозирования.*
- 98/27 Эконометрический анализ рядов макроэкономических и финансовых индикаторов.
-98/28 Построение 5-ти секторной макроэкономической модели SAM для Узбекистана.
- 99/1 Методологические проблемы расчета индекса потребительских цен в Республике Узбекистан.*
- 99/2 Методологические вопросы составления платежного баланса Республики Узбекистан.
- 99/3 Макроэкономический анализ и прогнозирование на основе 8-ми секторной модели SAM.
- 99/4 Функции экспорта и импорта Республики Узбекистан.
- 99/5 Оценка дефицита бюджета Республики Узбекистан (Методические подходы).*
- 99/6 Политика Центрального банка в сфере регулирования рисков банковской системы.*
- 99/7 Анализ финансового состояния предприятий Республики Узбекистан в 1996-98 гг. на основе показателей интегральной эффективности.
- 99/8 Развитие системы мониторинга и управления внешним долгом. *
- 99/9 Оптимизация косвенного налогообложения. *
- 99/10 Структурная политика и развитие конкурентной среды в нестратегических отраслях.*
- 99/11 Разработка мер по снижению инфляции и стабилизации потребительского рынка при либерализации валютного рынка.*
- 99/12 Развитие и регулирование финансового сектора: международный опыт и уроки для Узбекистана.*
- 99/13 Координация монетарной и фискальной политики. *
- 99/14 Политика замещения импорта и расширения экспорта, включая вопросы укрепления платежного баланса.
- 99/15 Промышленная политика и опыт применения в Узбекистане.*
- 99/16 Занятость в Узбекистане. *
- 99/17 Разработка и адаптация малоразмерных равновесных макроэкономических моделей к условиям переходной экономики Узбекистана.
- 99/18 Моделирование параметров образования внешнего долга в RMSM-X. *
- 2000/01 Меры по совершенствованию условий деятельности малых и средних предприятий в Республике Узбекистан.*
- 2000/02 Анализ текущих тенденций и среднесрочные прогнозы развития экономики Узбекистана на основе финансового программирования.*
- 2000/03 Регулирование внешней торговли Узбекистана в условиях либерализации экономики.
- 2000/04 Переход к косвенным инструментам денежно-кредитного регулирования в условиях либерализации экономики.*
- 2000/05 Налоговая система в условиях либерализации. *
- 2000/06 Реструктуризация долгов коммерческих банков. *
- 2000/07 Проблемы взаимоотношений бюджетов различных уровней. *
- 2000/08 Базовые предпосылки развития микрокредитования в Узбекистане.
- 2000/09 Эконометрический анализ макроэкономического равновесия в переходной экономике Узбекистана. *
- 2000/10 Промышленная политика и политика обменного курса в Республике Узбекистан. *
- 2000/11 Сценарии прогнозного развития экономики Узбекистана на 2000-2005 гг. на основе SAM и RMSM-X моделей. *
- 2000/12 Привлечение и использование прямых иностранных инвестиций в Узбекистане. *
- 2001/01 Влияние налогов на хозяйственную деятельность субъектов малого бизнеса. *
- 2001/02 Стимулирование частных сбережений и повышение инвестиционной активности. *
- 2001/03 Изучение правовых норм и практики осуществления платежей за услуги иностранными гражданами на территории Республики Узбекистан.
- 2001/04 Совершенствование рыночных механизмов на селе: комплексный анализ политики по производству хлопка, зерна и системы мотивации на селе. *
- 2001/05 Разработка и применение малоразмерной эконометрической модели Узбекистана для макроэкономического анализа и прогноза. *
- 2001/06 Развитие денежного рынка в Узбекистана. *
- 2001/07 Оптимизация налогообложения ресурсов и имущества. *
- 2001/08 Трансакционные издержки налогообложения. *

- 2001/09 Анализ национальных счетов и тенденций развития СНС в Узбекистане. *
- 2001/10 Методология оценки уровня жизни населения в Узбекистане. *
- 2001/11 Оценка готовности Узбекистана к информационному миру.
- 2001/12 Проблемы дальнейшего развития и либерализации валютного рынка. *
-2001/13 Концепция реформирования системы организации и финансирования исследований в прикладных экономических науках.
-2001/14 Стратегия развития информационно-коммуникационных технологий в Республике Узбекистан.
- 2002/01 Трансакционные издержки лицензирования предпринимательской деятельности.
- 2002/02 Оптимизация государственных расходов на образование. *
- 2002/03 Международный опыт гарантирования банковских вкладов.
- 2002/04 Анализ существующих методов разработки и реализации прогнозов социально-экономического развития Республики Узбекистан. *
- 2002/05 Совершенствование пенсионной системы и анализ возможности создания негосударственных накопительных пенсионных фондов в Узбекистане.
- 2002/06 Оптимизация государственных расходов на финансирование экономики Республики Узбекистан (на примере водного хозяйства).
- 2002/07 Антиинфляционная политика в условиях либерализации экономики. *
- 2002/08 Международный опыт индикативного планирования и возможности его применения в Узбекистане.
- 2003/01 Эффективность санации и особенности процедур банкротства сельскохозяйственных предприятий. *
- 2003/02 Объем и структура платежеспособного спроса населения Узбекистана. *
- 2003/03 Анализ причин и последствий расширения теневой экономики и внебанковского оборота. *
- 2003/04 Местные бюджеты в условиях либерализации: укрепление доходной базы и совершенствование взаимоотношений с центральным бюджетом. *
- 2003/05 Подходы к организации и методологии разработки индикативных среднесрочных планов социально-экономического развития в Узбекистане. *
- 2003/06 Основные направления и механизмы развития конкурентной среды и антимонопольной политики.
- 2003/07 Современное состояние и основные направления реформирования центральных органов исполнительной власти в Республике Узбекистан.
- 2003/08 Повышение уровня финансового посредничества в Узбекистане. *
- 2004/01 Реформирование системы финансирования сельского хозяйства Узбекистана. *
- 2004/02 Реорганизация кооперативных (ширкатных) сельскохозяйственных предприятий в фермерские хозяйства.
- 2004/03 Присоединение Узбекистана к ВТО: возможные вызовы для сектора финансовых услуг.
- 2004/04 Развитие рыночной инфраструктуры для фермерских хозяйств.
- 2004/05 Основные направления реформирования местных органов государственной власти в Узбекистане.
- 2004/06 Внедрение электронного правительства и административная реформа в Узбекистане – взаимосвязь и взаимовлияние.
- 2005/01 Развитие микрофинансирования в Узбекистане.
- 2005/02 Проблемы и перспективы развития текстильной промышленности Узбекистана.
- 2005/03 Содействие развитию экспорта Республики Узбекистан: формирование благоприятной среды и эффективных институтов.
- 2005/04 Развитие и повышение конкурентоспособности индустрии туризма Узбекистана.
- 2006/01 Проблемы внедрения корпоративного управления в Узбекистане.
- 2006/02 Оценка результатов и основные направления углубления реформ в строительстве.
- 2006/03 Продвижение экспорта РУз: пути стимулирования деятельности торгово-посреднических фирм.
- 2007/01 Влияние финансового сектора на экономический рост в Узбекистане. *
- 2007/02 Основные направления углубления реформ в системе высшего образования.
-2007/03 Государственная служба в Узбекистане: состояние, проблемы и основные направления её реформирования*
-2007/04 Совершенствование системы налогообложения недропользователей (на примере нефтегазовой отрасли)*

* Доклады, предназначенные для служебного пользования

Центр экономических исследований
Узбекистан, 700070, Ташкент
ул. Усмана Насыра, 1-ый тупик, д.5
www.cer.uz