

КЫРГЫЗСТАНУ НУЖНЫ ЕДИНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ И РАСПРЕДЕЛЕНИЮ ИНОСТРАННЫХ КРЕДИТОВ

А.МУРЗАКМАТОВ

Правительство Кыргызской Республики, следуя курсом экономических реформ и рыночных преобразований, продолжает рассматривать привлечение иностранных инвестиций как важный элемент решения проблем социально-экономического развития. Безусловно, проводимая стратегия развития подчеркивает приоритетность инвестирования, способного непосредственно повлиять на благосостояние Кыргызстана при помощи использования предоставляемых средств исключительно на производительные цели, которые способствовали бы развитию экономики страны, получающей заем, а также повышали бы ее способность к выплате заемных средств.

За период 1992-1999 гг. в республику было привлечено внешних заимствований и технической помощи на сумму 1,8 млрд. долл. США, фактически получено 1,3 млрд. долл. США.

Из общей суммы предоставленной Кыргызстану финансовой помощи по подписанным соглашениям 59% являются инвестиционной, т.е. направляются на отдельно взятые инвестиционные проекты, а 41% - программной, используемой на поддержку бюджета и платежного баланса страны, стабилизацию национальной валюты, укрепление международных валютных резервов.

Однако привлеченные инвестиции в республику не дали ожидаемого эффекта и экономического роста. На XVIII сессии Собрания народных представителей Жогорку Кенеша КР были обсуждены результаты проверки счетной палаты об эффективности использования внешней помощи. Были отмечены серьезные недостатки привлечения и распределения иностранных кредитов, полученных под гарантию Правительства Кыргызской Республики. В связи с этим возникает вполне естественный вопрос, почему привлекаемые кредиты, на весьма льготных условиях, до сих пор не дали ожидаемого эффекта? Более того, неблагоприятно складывается обстановка по возврату долгов по многим предприятиям, которые получили в счет

иностранных кредитов оборудование, товарно-материальные ценности. Такими предприятиями являются акционерные общества "Айнек", "Илбирс", "Семетей", "Кыргызкилем", "Жибек-Жолу", "Жанар", ГАО "Текстильщик", "Национальная авиакомпания "Кыргызстан аба жолдору".

Несомненно, одним из негативных факторов стало отсутствие четких механизмов и процедур предоставления иностранных кредитов. Ведь кредиты, полученные от международных финансовых институтов, рекредитуются Министерством финансов без всестороннего анализа и применения методов идентификации и разработки проектов с учетом специфики региональной и местной экономики. Политика в этом направлении должна предусматривать укрепление механизмов разумного регулирования инвестиционных процессов с целью создания защитной системы и использования максимальной выгоды от привлекаемых кредитов.

Следовательно, по мере развития инвестиционных процессов настоятельной необходимостью становится разработка методов и определение отдельных норм и стандартов (подобных стандартам бухгалтерского учета) оценки проектов для более тщательной и качественной подготовки, а также реализации целевых проектов.

Стандарты оценки инвестиционных проектов должны составлять основу оценки эффективного использования кредитов, целесообразности кредитования страны за счет средств международных финансовых институтов. Результаты таких исследований составят базу для продолжения диалога между страной и донорами в отношении адекватной стратегии развития, включая институциональные изменения и изменения политики в экономике в целом или в ее основных отраслях.

По сути, любые инвестиционные проекты проходят определенные, одинаковые для всех циклы.

В процессе стандартизации можно выделить следующие циклы реализации проекта:

включение проекта в Программу государственных инвестиций (ПГИ), подготовка, оценка, проведение переговоров с потенциальными инвесторами, реализация и контроль.

1. Первая стадия цикла связана с возможностью установления приоритетности проекта на базе сделанных анализов и включения проекта в ПГИ, т.е. рассмотрением сферы деятельности и отраслевой принадлежности проекта, в котором будут заинтересованы и инвесторы, и правительство, и заемщик. Включение проектов в ПГИ используется для программирования и бюджетного планирования, обеспечения гарантий того, что ресурсы, необходимые для проведения каждого проекта по соответствующим стадиям цикла его реализации, будут подготовлены.

2. После включения проекта в программу предоставления займа, для каждого проекта готовится обобщенная справка, в которой описываются цели, ставятся основные проблемы, устанавливается график дальнейшего прохождения проекта. При подготовке проекта необходимо учитывать такие факторы, как характер проекта, опыт и возможности заемщика, уровень имеющихся знаний, источники и возможности финансирования проекта, природа взаимоотношений между кредитором, правительством, параллельными участниками финансирования проектов, в деятельности отрасли или финансировании проекта. Кроме того, подготовка должна охватывать весь круг технических, организационных, экономических и финансовых условий, обеспечивающих достижение целей проекта. Основным элементом подготовки является составление тщательного технико-экономического обоснования, в результате которого идентифицируются и разрабатываются предварительные варианты технических и организационных альтернатив, сравниваются соответствующие издержки и выгоды, а также более детально изучаются наиболее перспективные альтернативы до тех пор, пока не будет найдено устраивающее их решение.

3. По мере формирования контуров проекта и завершения проектных исследований назначается срок оценки проекта. Оценка проекта должна обеспечить комплексный анализ с применением наиболее оптимальных методов оценки всех аспектов проекта и заложить основы реализации проекта и оценки его качества по завершении работы. Оценка качества проекта включает четыре основных аспекта: технический, институциональный, экономический и финансовый.

Технический аспект. Технический анализ связан с исследованием масштаба, схем компоновки или расположения объектов, характера используемых на них технологий, включая оценку типов оборудования или процессов, а также их соответствие местным условиям; подходов к обеспечению объекта коммуникациями; реалистичности графиков ввода в эксплуатацию; вероятности достижения поставленных целей выпуска продукции.

Важной частью технической оценки является анализ смет, а также технических и иных данных, на которых они основаны, для определения их точности в установленных пределах, с целью гарантирования эффективности проектно-конструкторской основы. Кроме того, техническая оценка предполагает определение эксплуатационных затрат на проектируемые объекты или услуги либо изучение наличия необходимых сырьевых материалов или других исходных ресурсов. Изучается возможное влияние проекта на социальную или природную среду для того, чтобы исключить или минимизировать любые отрицательные воздействия на нее.

Институциональный аспект. Определение ответственности отдельных структур управления – это, пожалуй, самый ключевой момент реализации проекта. Создание эффективных местных институтов касается не только собственно учреждения, занимающего средства, с его организационной структурой, системой управления, кадровой политикой, практикой и процедурами работы, но и всего комплекса политики правительства, формирующей среду, где функционирует такой институт.

Опыт свидетельствует, что недостаточное внимание к институциональным аспектам проекта приводит к возникновению различных проблем на стадии его реализации и эксплуатации созданных объектов. Оценка по этому параметру связана с анализом множества вопросов: имеет ли объект надлежащую организационную структуру и соответствует ли его руководство уровню стоящих задач, эффективно ли используются местные возможности и инициативы, требуются ли внешние по отношению к объекту институциональные изменения или внесение корректировок в политику для достижения конечных целей?

Правительство и местные власти в этом направлении должны прийти к пониманию того, что существует простая необходимость непрерывного анализа и пересмотра организационных мероприятий, создание атмосферы открытости по отношению к новым идеям, стремление к выработке долгосрочного подхода, который мог бы оставаться

эффективным на протяжении всего периода реализации серии проектов.

Экономический аспект. По средствам анализа затрат и результатов по альтернативным вариантам проектов можно выбрать такой, который вносит максимальный вклад в цели развития страны. Обычно анализ такого рода выполняется в несколько последовательных стадий в ходе подготовки проекта, однако оценка проекта – это такая операция, в результате которой делаются окончательные выводы и конкретные суждения.

В процессе экономической оценки проект изучается применительно к совокупности отраслевых условий. Тщательно исследуются такие аспекты, как программа инвестиций для отрасли, сильные стороны и недостатки государственных или частных отраслевых институтов, основные направления государственной политики.

В тех случаях, когда позволяют условия и технические возможности, проводится детальный анализ проектов по их издержкам и результатам для экономики страны, и вывод из этого анализа представляется в виде экономического показателя окупаемости. Анализ подобного рода часто требует решения весьма трудных проблем, связанных, например, с определением физических последствий реализации проекта и стоимостной оценкой с точки зрения целей развития страны. Тщательно анализируются распределение выгод от реализации проекта и его влияние на бюджет. Использование рыночных цен в качестве взвешивающих при анализе издержек и результатов программ правительства по совершенствованию распределения доходов и более активной экономики государственных средств проходит через стадию эксперимента. Поскольку оценки будущих затрат и выгод имеют весьма значительные пределы погрешности, непременно оценивается чувствительность окупаемости проекта к изменению некоторых ключевых исходных посылок.

Несколько реже, в случаях высокой неопределенности, также проводится анализ степени риска (вероятности). Оптимальный выбор сроков инвестиций подвергается проверке в зависимости от результатов, достигнутых в первые годы.

Некоторые элементы издержек и результатов того или иного проекта такие, как загрязнение окружающей среды, улучшение состояния здравоохранения или системы образования, подготовка специалистов, трудно поддаются количественному описанию. В других же проектах, например, в энергетике, может возникнуть необходимость использования приближенных показателей таких, как, скажем,

поступления, которые не полностью измеряют вклад отрасли в экономику. В некоторых случаях представляется возможным оценить альтернативные решения, дающие аналогичную отдачу, и выбрать вариант, связанный с наименьшими издержками. В других же случаях, например, в сфере образования, альтернативные варианты могут давать другие результаты и порождать другие издержки, и здесь достаточно выполнять качественную оценку.

Как качественный, так и количественный анализ экономических аспектов проекта всегда направлен на оценку вклада проекта в реализацию целей развития страны; эта цель остается важнейшим критерием выбора и экспертизы проекта.

Финансовый аспект. Финансовая оценка имеет несколько целей. Одна из них заключается в обеспечении достаточных финансовых средств для покрытия издержек реализации проекта. Как показывает практика, обычно кредитор не дает займы для покрытия всех издержек реализации проекта. Как правило, он финансирует издержки в иностранной валюте и предполагает, что заемщик или правительство покроют некоторые или все издержки на местах. Поэтому важным аспектом оценки является создание такого плана финансирования, при осуществлении которого станут доступны средства для реализации проекта по определенному графику. В случае, если заемщик или правительство испытывают определенные трудности в частичном софинансировании проекта, необходимо заранее создать мобильный фонд по резервированию средств, предназначенных для софинансирования. При этом требуется детально проанализировать, окажется ли предприятие в состоянии выполнить свои финансовые обязательства, включая обслуживание долга кредитора? Сможет ли оно сформировать достаточный фонд средств за счет внутренних источников, чтобы обеспечить удовлетворительную окупаемость своих активов, внести необходимый вклад в формирование будущего капитала?

Другой задачей финансовой оценки является определение возможности возмещения инвестиций и эксплуатационных затрат получателями займов. В этом случае особое внимание уделяется таким факторам, как объем рынка, тенденции его роста, среднерыночная норма доходности, легкость входа в данную отрасль, уровень спроса, предложения и конкуренции. Качественные характеристики продукта основываются на показателях себестоимости и продажной цене единицы продукции, объеме ее реализации, анализе уровня качества, ассортимента, технических и

функциональных параметров по сравнению с продукцией конкурирующих предприятий. И только после тщательной обработки, комплексного анализа технических, экономических и финансовых аспектов проекта можно вести переговоры с потенциальными кредиторами о совместной реализации инвестиционного проекта.

4. Переговоры – это та стадия, на которой кредитор и заемщик стремятся согласовать меры, необходимые для успешного осуществления проекта. Эти согласования затем трансформируются в юридические обязательства, фиксируемые в заемных документах. Кредитное соглашение, условия которого вырабатываются во время переговоров, будет отражать общие финансовые задачи и определять необходимые параметры окупаемости и увеличения исходных цен и тарифов на услуги сдаваемого в эксплуатацию объекта по срокам. Если необходимо создать новое проектное подразделение для руководства ходом реализации проекта или координации деятельности различных заинтересованных министерств, в заемных документах могут определяться сроки и способы создания и укомплектования такого подразделения. По существу, все вопросы, которые были подняты до и в процессе оценки проекта, находят решение в документах на предоставление займа. Таким образом, составление документов на займы и обсуждение их в процессе переговоров являются неотъемлемой частью обеспечения консенсуса между кредитором и получателем займа не только по содержанию глобальных целей и задач проекта, но и по содержанию конкретных мероприятий и действий, необходимых для их достижения, вместе с детальным графиком реализации проекта.

5. Осуществление проекта и контроль. Как только произойдет подписание заемных документов по финансированию конкретного проекта, внимание правительства страны, получающей заем, переключается на новые проекты; подобное отношение по-человечески понятно, и в его оправдание можно сказать, что должны пройти многие месяцы и даже годы, прежде чем “старый” проект начнет давать ощутимые результаты. Тем не менее вполне очевидно, что как бы всесторонне не был рассмотрен проект на стадии идентификации, как бы глубоко он не был подготовлен и оценен, выгоды для развития страны можно получить, только полностью реализовав проект. При осуществлении каждого проекта неизбежно возникают специфические проблемы, часть из которых трудно предвидеть. Источником этих проблем могут быть трудности, характерные для процесса разработки, или же другие особые

факторы такие, как экономическая и политическая ситуация, характер системы управления проектом и даже погода. В результате, хотя цели развития, связанные с проектом, остаются неизменными, “траектория” реализации часто отклоняется от запланированной.

С учетом этих обстоятельств эффективный контроль над осуществлением проекта должен стать первоочередной задачей при определении ответственности отдельных уровней и сфер управления, особенно в финансовых вопросах. Главная цель контроля должна состоять в обеспечении достижения целей развития в связи с конкретным проектом, в частности в том, чтобы совместно с заемщиками ставить и решать проблемы, возникающие на этапе реализации проекта.

Важным элементом наблюдения за ходом реализации проекта является материально-техническое снабжение проектов, финансируемое в рамках предоставленного займа. Снабжение материалами, оборудованием и выполнение работ осуществляются в соответствии с принципами, отраженными в каждом соглашении о займе, которые предусматривают, что поставки требуемых материалов и выполнение необходимых работ (предоставление услуг) будут осуществляться наиболее эффективным и экономичным способом. Для этих целей объявляются международные торги по определению поставщиков инвестиционного проекта. При этом следует максимально стараться привлекать внутренних подрядчиков (даже путем подписания субконтрактов с генеральным подрядчиком) для ускорения развития местных возможностей.

Таким образом, достижение конкретных целей связано с разработкой и реализацией специфических стратегий. Стратегией долгосрочного инвестирования будет являться единый стандарт привлечения и распределения инвестиций. Важность этого процесса обуславливается наличием множества внутренних и внешних факторов, по-разному воздействующих на финансово-экономическое состояние предприятия. Подобно тому, как оценка эффективности капитальных вложений требует решения целого комплекса различных проблем, так и выбор стратегии долгосрочного инвестирования осуществляется лишь после проведения тщательных исследований, обеспечивающих принятие оптимального варианта управленческих решений. Поэтому особую роль в активизации инвестиционной деятельности должно сыграть определение стандартов и норм привлечения и распределения инвестиций. Важное условие, необходимое для частных капиталовложений

(как отечественных, так и иностранных), постоянный и общеизвестный набор догм и правил, сформулированных таким образом, чтобы как сами заемщики, так и потенциальные инвесторы могли понимать и предвидеть, что эти правила будут применяться к их деятельности.

Очевидно, что управление конкретными сферами деятельности (сельское хозяйство, коммуникации и транспорт, медицина, электроэнергетика, машиностроение и т.д.) требует согласованности с общей целью (генеральной концепцией развития), стоящей перед правительством. В этой связи все основные функции управления стратегическими инвестиционными проектами должны осуществляться в рамках единого стандарта, разработанного для того, чтобы обеспечить проведение генеральной концепции по привлечению и распределению льготных кредитов, полученных от международных финансовых институтов. Распределение ресурсов, отношения с внешней средой, организационная структура и координация работ различных подразделений в одном приоритетном направлении позволяют правительству и предприятиям достичь поставленных целей и оптимально использовать имеющиеся средства.

