



## **О Концепции отраслевых стратегий, направленных на повышение качества и снижение стоимости инфраструктурных услуг**

### *Утративший силу*

Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2007 года N 1362. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 года N 302

**Сноска. Утратило силу постановлением Правительства РК от 14.04.2010 N 302.**

Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ** :

1. Одобрить прилагаемую Концепцию отраслевых стратегий, направленных на повышение качества и снижение стоимости инфраструктурных услуг (далее - Концепция).

2. Рекомендовать заинтересованным государственным органам использовать положение Концепции при подготовке программных документов.

3. Настоящее постановление вводится в действие со дня подписания.

*П р е м ь е р - М и н и с т р*

*Республики Казахстан*

**О д о б р е н а**

постановлением

Правительства

Республики

Казахстан

от 29 декабря 2007 года N 1362

### **Концепция**

## **отраслевых стратегий, направленных на повышение качества и снижение стоимости инфраструктурных услуг**

"Мы должны отчетливо представлять перспективы развития стратегической инфраструктуры и существенно повысить качество управления в этой сфере, учитывая, в первую очередь, конкурентность наших отечественных компаний - потребителей инфраструктурных услуг, а также интересы нашей международной экономической интеграции"

**Назарбаев Н.А .**

## **Введение**

За последние годы устойчивый экономический рост в Республике Казахстан способствует ускоренному развитию отраслей экономики страны.

Вместе с тем, намеченные высокие темпы роста экономики, реализация принятых стратегических программ в дальнейшем могут быть ограничены состоянием и развитием инфраструктуры.

Согласно данным Агентства Республики Казахстан по статистике и Всемирного банка (2005 г.)<sup>1</sup>, средний темп роста инвестиций в Казахстане за последние пять лет составил порядка 2,9 % от внутреннего валового продукта, что является относительно низким показателем для страны со значительными потребностями в данной области. Казахстан отстает от ЕС-8, Украины и России по транспортной инфраструктуре, включая использование дорог, воздушной инфраструктуры, а также по стоимости телекоммуникаций.

Повышение конкурентоспособности невозможно без инвестирования в основную инфраструктуру. В связи с этим, необходимо обеспечить увеличение транзитного потенциала Казахстана и снизить стоимость перемещения товаров и услуг за счет реформирования системы железных дорог, управления дорогами, таможенного администрирования, рынков телекоммуникаций и электроэнергетики.

---

<sup>1</sup> Республика Казахстан: Экономический меморандум. Отчет N 30852-KZ, Всемирный банк, 2005 г.

На сегодняшний день необходима выработка единой системы стимулирования развития инфраструктуры с использованием нефинансовых инструментов государственной поддержки.

Целью Концепции отраслевых стратегий, направленных на повышение качества и снижение стоимости инфраструктурных услуг (далее - Концепция) является удовлетворение потребностей всех слоев общества в высококачественных и доступных услугах, путем повышения качественного управления инфраструктурными услугами в соответствии с мировым опытом в создании эффективной системы планирования, управления элементами инфраструктуры.

### **Основные приоритеты для осуществления поставленной цели**

Для достижения поставленной цели определяются следующие основные приоритеты:

1) развитие конкурентных отношений в соответствующих отраслях экономики;

- 2) снижение издержек при транспортировке грузов и пересечении границ;
- 3) безопасность и качество инфраструктурных услуг;
- 4) совершенствование тарифного (ценового) регулирования инфраструктурных услуг.

## **Развитие конкурентных отношений в соответствующих отраслях экономики**

Стратегическими задачами развития электроэнергетической отрасли являются :

- 1) повышение энергетического потенциала страны, обеспечивающего растущие потребности экономики;
- 2) развитие конкурентного рынка электроэнергии;
- 3) создание экспортных, конкурентоспособных ресурсов электроэнергии, с возможностью их предложения на энергетические рынки сопредельных и третьих стран;
- 4) внедрение энергосберегающих технологий.

В настоящее время, генераторы севера и востока Казахстана не имеют выхода на рынки юга и запада, в этой связи интенсивность конкуренции на оптовом рынке в разных регионах республики - разная.

Для решения данного вопроса необходимо ускорение строительства межрегиональных линий электропередач "Север-Юг" и "Северный Казахстан - Актюбинская область".

На розничном рынке барьером являются региональные электросетевые компании (далее - РЭК), пользующиеся своим естественно-монопольным положением.

В целях развития конкурентного рынка электроэнергетики, необходима реализация комплекса мер по устранению барьеров, препятствующих доступу к сетям и услугам субъектов естественных монополий, введение адекватных мер и штрафных санкций в случае выявления фактов дискриминационного, неравного доступа к сетям, негативно влияющих на развитие конкуренции.

Объединение в одних руках (аффилированных компаний) магистральных сетей, подвижного состава, перевозочного процесса и всей железнодорожной инфраструктуры является основным барьером вхождения на рынок грузовых железнодорожных перевозок.

Для выхода из сложившегося положения необходимо в перспективе:

- 1) проработать вопрос создания условий для привлечения двух или трех конкурирующих компаний по железнодорожной перевозке грузов, предоставлению услуг локомотивной тяги с участием частного капитала;

2) вывести на фондовый рынок пакеты акций и доли участия акционерного общества "Национальная компания "Қазақстан темір жолы" в аффилированных предприятиях, не задействованных в основном перевозочном процессе;

3) обеспечить конкуренцию среди перевозчиков по перевозке грузов железнодорожным транспортом;

4) обеспечить равный доступ к услугам железнодорожного транспорта;

5) модернизировать магистральную железнодорожную сеть;

6) привлечь частные инвестиции в развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта;

7) развивать транспортно-логистические и информационные технологии в железнодорожном транспорте.

Основными барьерами в железнодорожных пассажирских перевозках являются:

1) перекрестное субсидирование пассажирских перевозок за счет грузовых перевозок;

2) изношенный парк, который превышает критический пороговый уровень.

Необходимо реформирование пассажирских перевозок, для достижения максимальной финансовой прозрачности каждого из предприятий, расширение предоставляемого сервиса и качества обслуживания пассажиров.

Барьерами вхождения на рынок авиаперевозок являются:

1) капитальные затраты и объемы первоначальных инвестиций, необходимых для выхода на данный рынок;

Высокая стоимость воздушных судов является главным барьером для выхода на рынок новых конкурентоспособных авиакомпаний.

Для решения данной проблемы при проведении конкурсов по распределению авиамаршрутов для развития конкуренции на внутренних авиамаршрутах внедрен принцип "один маршрут - два перевозчика".

2) постоянный рост цен на авиатопливо;

Решению данной проблемы будет способствовать ослабление государственного регулирования в части возмещения затрат на топливо в виде введения на внутренних воздушных линиях "топливного сбора".

3) взаимоотношения перевозчиков и аэропортов;

Для решения данной проблемы необходимо проработать, вопрос регламентации перечня услуг, входящих в тарифы за наземное обслуживание воздушных судов в аэропортах Республики Казахстан.

4) отсутствие в Казахстане современных сервисных авиационно-технических центров;

Для решения этого вопроса необходимо создание в Казахстане современного сервисного авиационно-технического центра, способного обслуживать

воздушные суда западного производства;

5) разные тарифы на международных и внутренних авиаперевозках.

Для сдерживания роста авиационных тарифов необходимо продолжить следующий комплекс мероприятий:

развитие конкуренции между поставщиками авиационного топлива в аэропортах Республики Казахстан с целью снижения его стоимости;

развитие конкуренции на внутреннем авиационном рынке путем допуска в него авиакомпаний располагающих современным парком воздушных судов;

продолжение программы субсидирования авиационных перевозок с целью развития межобластного и внутриобластного сообщения по социально значимым маршрутам.

Барьерами входа на рынок телекоммуникаций являются:

1) чрезмерная экономическая концентрация рынка телекоммуникаций вследствие аффилированности субъектов, оказывающих услуги связи, таких как акционерное общество "Казахтелеком" не заинтересованное в развитии конкуренции.

Для изменения сложившегося положения, необходимо рассмотреть возможность вывода на фондовый рынок пакетов акций и долей участия акционерного общества "Казахтелеком" в операторах фиксированной, мобильной связи и Интернет, в целях снижения в среднесрочной перспективе степени экономической концентрации рынка телекоммуникационных услуг.

2) отсутствие свободного радиочастотного ресурса.

Для решения данной проблемы, необходимо внесение изменений в Таблицу распределения полос частот между радиослужбами Республики Казахстан в диапазоне частот от 3 кГц до 400 ГГц для приведения ее в соответствие с международным регламентом радиосвязи, а именно разделения диапазонов между гражданскими и военными РЭС.

Необходимо перейти от масштабной передачи частот (в масштабе республики) в одни руки, к территориальным (областным) конкурсам на право получения частот.

В этой связи целесообразно проработать вопросы:

проведения комплекса мероприятий по конверсии радиочастот в целях их высвобождения для нужд операторов связи;

внесения изменений в некоторые нормативные правовые акты по вопросу распределения полос радиочастот для радиослужб, а также выделения и присвоения полос частот, радиочастот радиоэлектронным средствам всех назначений на территории Республики Казахстан;

отсутствия равного доступа к инфраструктуре телекоммуникаций;

Необходимо также проработать вопрос регламентации невозможности отказа

доминирующими операторами связи в оказании услуг предоставления в пользование своих абонентских линий ("unbandling") и обеспечения равноправного доступа альтернативных операторов связи к данным услугам.

В целях развития конкуренции на рынке услуг сотовой и местной телефонной (фиксированной) связи необходимо создание условий для вхождения на рынок " виртуальных операторов " .

Проведение конкурса на предоставление услуг сотовой связи третьего поколения (3G), а именно WCDMA 2100/UMTS 2100.

### **Снижение издержек при транспортировке грузов и пересечении границ**

Таможенные операции при транспортировке грузов и пересечении границ.

Основным препятствием при транспортировке грузов и пересечении границ является задержка на пункте пограничного контроля. Внедрение современных систем контроля могут снять данные проблемы, а также способствовать в уменьшении тенденции распространения наркотиков и международного терроризма, а внедрение современных технологий организации перевозок должно снизить до минимума нефизические барьеры торговли, в том числе уровень коррупции .

Одновременно обеспечивается транспарентность таможенных процедур и высокая скорость пересечения границ, решение проблем сохранности груза, сокращение времени его доставки, страхования, коррупции, схем расчетов в международной торговле, наркотрафика, незаконной миграции, распространения международного терроризма и других актуальных вопросов.

Для снижения издержек при транспортировке грузов и пересечении границ необходимо принять следующие меры:

1) строительство единых контрольно-пропускных пунктов (ЕКПП) по принципу "одна остановка" и "одного окна" в пунктах пропуска, где в настоящее время контролирующие органы находятся в отдельных помещениях, что даст возможность сократить время оформления документов и доставку материалов к месту назначения ;

2) проработка вопроса по оптимизации видов контроля на государственной границе ;

3) продолжить сложившуюся практику беспрепятственного проезда " торговых караванов " овощной продукции из южных регионов республики и приграничных государств в центральные и северные районы страны;

4) продолжить работу по повышению эффективности и снижению времени проведения контроля путем улучшения технического оснащения органов транспортного контроля серверным оборудованием, компьютерами,

коммуникационным оборудованием, организация каналов связи;

5) развитие придорожного сервиса (станций технического обслуживания, зон отдыха, гостиниц, магазинов, аптек, кемпингов, заправочных станций и других).

Необходимо решить вопрос проволочек и задержек при прохождении через таможенный пост. Это включает в себя гармонизацию таможенного (пограничного) контроля проходимого груза.

Для приведения таможенной системы и таможенных процедур в соответствие с руководящими принципами и требованиями Всемирной торговой организаций и Всемирной таможенной организаций необходимо внедрение новой системы таможенного контроля, основанной на управлении рисками, что в свою очередь потребует перестройки и автоматизации ключевых бизнес-процессов по контролю грузов (включая транзитные) и обработке деклараций.

Таможенной службе Республики Казахстан необходимо проработать вопрос по внедрению системы управления рисками, включая правовую основу, сбор и обработку информации, управление профилями рисков, постоянный анализ и обновление параметров рисков.

Для стимулирования развития торговли и ускорения таможенной проверки товаров и транспортных средств, необходимо сбалансировать осуществление качественного контроля с целью выявления нарушений таможенных правил, фальсификаций деклараций и счетов.

Внедрение системы управления рисками в процесс оформления грузов и обработки деклараций потребует одновременного усиления правоохранительных функций таможенных органов и обеспечения спецоборудованием, необходимых для предотвращения контрабандного провоза транзитных грузов на внутренний рынок.

Принятие признанных международным сообществом стандартов управления рисками, процедуры оформления документов и обработки данных по принципу "одного окна" позволит правительству достичь поставленных целей.

## **Безопасность и качество инфраструктурных услуг**

С увеличением числа частного автотранспорта и уменьшением качества дорожной инфраструктуры, проблема безопасности дорожного движения приобрела серьезную остроту. В то же время на железные дороги данная тенденция повлияла намного меньше.

В связи с тем, что спрос на авиаперевозки растет очень быстро, невозможно будет удерживать низкие показатели аварийности без обслуживания и модернизации инфраструктуры.

Воздействие социально-экологического характера будет иметь место при

развитии и увеличении транспортного потока, при этом данные действия не будут положительными, если не применить соответствующие меры безопасности

Развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта должно быть направлено на строительство новых участков, исходя из потребностей населения, экономики и промышленности Казахстана.

Повышение качества инфраструктурных услуг железнодорожного транспорта должно быть обеспечено за счет сокращения времени проезда, в результате модернизации и обновления основных фондов объектов инфраструктуры, и уменьшения расстояния, в результате строительства новых линий магистральной железнодорожной сети в соответствии с мировым опытом, что в свою очередь повысит скорость перевозок, исключит неоправданно высокие простои грузовых вагонов в пунктах обработки грузов, а также решит дефицит вагонов.

В целях повышения качества услуг в электроэнергетической отрасли необходимо техническое перевооружение и реконструкция существующих мощностей, строительство, реконструкция и восстановление энергетических объектов.

Имеющиеся в настоящее время в Республике Казахстан электростанции, транспортирующие и распределительные электросети были построены в период с 1969-1989 года. В настоящее время средний износ их основных фондов составляет более 65 %.

Ожидается, что к 2009 году, в случае не принятия соответствующих мер, мощности энергопроизводящих организаций Казахстана не смогут удовлетворить растущие потребности в электроэнергии динамично развивающейся экономики страны.

Надежное (качественное) электроснабжение и устойчивое функционирование Единой электроэнергетической системы Республики Казахстан возможно лишь при своевременной реализации предусмотренных мероприятий в основных программных документах, для чего необходимо:

- 1) модернизировать и реконструировать действующие, строительство новых электростанций, на основе современных достижений науки и техники;
- 2) модернизировать и строить новые электросетевые объекты;
- 3) реализовывать мероприятия по энергосбережению;
- 4) вовлекать в энергетический баланс возобновляемые энергетические ресурсы.

Одним из приоритетных направлений развития электроэнергетики в целом и решения экологических проблем Казахстана является использование возобновляемых энергетических ресурсов. Потенциал возобновляемых энергетических ресурсов (гидроэнергия, ветровая и солнечная энергия) в

Казахстане весьма значителен.

Качество инфраструктурных услуг во многом определяются действующей системой управления качеством, которая должна функционировать таким образом, чтобы предупреждать нарушение качества, а не выявлять причины его возникновения.

Выделив отрасль связи, можно сказать, что в настоящее время в рамках системы управления качеством существенная роль отводится проведению анализа качества работы операторов связи.

При анализе качества услуг связи применяется в основном метод сравнения сопоставляются фактические данные по качеству услуг связи с установленными контрольными сроками (например, среднее время устранения повреждений с временем, установленным по нормативам и другое), рассматриваются показатели качества в динамике (сравнение с соответствующим периодом предыдущего года, сравнение показателей качества за несколько лет), изучаются показатели качества услуг связи по периодам времени и разрабатываются мероприятия по устранению выявленных недостатков и улучшению качества услуг связи.

### **Совершенствование тарифного (ценового) регулирования инфраструктурных услуг**

В связи с высоким износом активов большинства предприятий, предоставляющих инфраструктурные услуги (60-80 %), база для исчисления амортизации низкая и не позволяет аккумулировать достаточно средств для технического перевооружения.

В железнодорожной отрасли при низком уровне рентабельности состояние производственной базы предприятий железнодорожного транспорта характеризуется целым рядом проблем, часть из которых носит системный характер и в долгосрочной перспективе сохранит негативное влияние на темпы развития всей отрасли. Сложилась критическая ситуация с обеспечением пассажирских перевозок вагонным парком, ввиду отсутствия их обновления в необходимом количестве. Дефицит парка на сегодняшний день не позволяет удовлетворить спрос населения в пассажирских перевозках.

Одновременно, в сфере электроэнергетики, где основная доля (40 %) в структуре тарифа приходится на производство электроэнергии и соответственно влияет на конечную цену электроэнергии, следует обратить внимание на развитие энергокомплексов, путем привлечения социально-предпринимательских корпораций.

В связи с чем, необходимо создание условий для безубыточной деятельности предприятий и привлечение инвестиций.

Учитывая высокую капиталоемкость (фондоемкость) инфраструктурных услуг, совершенствование тарифной политики должно строиться на следующих принципах:

- 1) создания условий для вложения инвестиций и выполнения инвестиционных обязательств;
- 2) применения новых прогрессивных методологий тарифообразования, которые позволят создать условия для стабилизации тарифов на услуги субъектов естественных монополий на среднесрочный период и обеспечения их направленности на повышение эффективности деятельности предприятий, сокращение сверхнормативных потерь и стимулирования повышения качества предоставляемых услуг; В дальнейшем необходимо проработать вопрос применения метода сравнительного анализа (бенчмаркинг), а также и комбинированного с действующим затратным методом тарифообразования.
- 3) обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре субъектов естественных монополий.

В данном направлении необходимо решить вопрос обновления вагонного парка посредством использования механизма лизинга, посредством привлечения средств институтов развития.

Для формирования сбалансированной системы тарифообразования в железнодорожной отрасли необходимо разработать тарифное руководство по приведению к единому измерителю тарифов на услуги участников перевозочного процесса и определить методологию расчетов тарифов на услуги других участников перевозочного процесса, являющихся доминантными.

Кроме этого, несмотря на то, что проведена работа по созданию отраслевого регулятора в сфере телекоммуникаций и почтовой связи в лице Агентства Республики Казахстан по информатизации и связи, и многоотраслевого регулятора в отраслях железнодорожного транспорта, электро- и теплоэнергетики, транспортировки нефти, нефтепродуктов и газа, гражданской авиации, портовой деятельности в лице Агентства Республики Казахстан по регулированию естественных монополий, существует необходимость в продолжении работы по совершенствованию отраслевого регулирования.

### **Оценка реализации отраслевых стратегий**

Отраслевым государственным органам необходимо:

- 1) разработать собственные отраслевые стратегии;
- 2) определить показатели, характеризующие качественную составляющую и составляющие экономической стоимости инфраструктурных услуг;
- 3) определить динамику изменений количественных значений показателей (

индикаторов) по годам, с пояснением причин низкой (высокой) динамики;

4) ежегодно представлять отчет о достижении определенных индикаторов с предоставлением дальнейшего плана действий.

## **Заключение**

Своевременное выполнение целенаправленной деятельности государственных органов с учетом выставленных приоритетов и инструментов по их реализации позволит сформировать стратегии министерств и ведомств, направленные на повышение качества и снижение стоимости инфраструктурных услуг, построить оптимальную инфраструктуру, способную в полном объеме удовлетворять потребности населения и экономики в получении качественных товаров и услуг, отвечающих мировым стандартам и уровню наиболее развитых стран мира, что предполагает снижение доли инфраструктурной составляющей в стоимости конечной продукции во внутренней, транзитной и экспортно-импортной инфраструктурной системе Республики Казахстан.

В результате принятых мер будет обеспечен мультипликативный социально-экономический эффект, обеспечивающий повышение уровня и качества жизни населения, расширение конкуренции и повышение конкурентоспособности инфраструктурной системы Казахстана, путем ее развития и интеграции в мировую современную инфраструктурную систему.

Реализация данных направлений будет способствовать ускорению экономического роста Казахстана и повышению качества жизни населения, что, в конечном счете, является главной целью Стратегии развития государства.